2

SULLA

ORGANIZZAZIONE POLITICA

ED

AMMINISTRATIVA

DEL REGNO D'ITALIA.

PENSIERI

DEL RAGIONIERE

MARCO FORMENTINI

MILANO
TIPOGRAFIA DI GIUSEPPE REDAELLI

1863.

Digitized by Google

PROGRAMMA

L' ottimismo, che chiude gli occhi ai mali ed ai pericoli, e il pessimismo che li esagera ad esacerbazione od a sconforto, sono egualmente colpevoli dinanzi alla carità di patria. Guidato da questa idea, l'autore del presente lavoro si è prefisso di richiamare l' attenzione del pubblico sul vero stato della amministrazione del nuovo Regno d'Italia e sulle cause degli errori che la condussero alle attuali condizioni, con intiera franchezza, ma altresi senza recriminazioni e senza gridi d'allarme.

Fortunatamente questi errori si riconoscono ora anche dallo stesso governo, il quale dà seria opera a cercarvi rimedio.

Noi non mettiam dubbio sulla buona fede del ministero Minghetti e portiamo alta opinione della capacità amministrativa e finanziaria dell' illustre suo capo e della più parte dei suoi colleghi; ma altresi siamo profondamente convinti, che senza

Digitized by Google

54

una riforma radicale nell'amministrazione tutte le splendide promesse fatte alla Camera dei Deputati ed al Senato in occasione del prestito dei settecento milioni non riusciranno a plausibile risultato.

Noi non conosciamo gli studi nè le conclusioni della Commissione stata eletta pel miglioramento degli ordini amministrativi attuali, ma, a nostro modo di vedere, se le sue proposte avessero per avventura a limitarsi ad un po' più od un po' meno di facoltà nel Comune, nella Provincia e nella Prefettura, ed a parziali rappezzi nel sistema delle Tesorerie e nei mezzi di controllo, restando pur sempre informate a quello spirito in cui furon concetti gli ordinamenti anteriori, falliranno compiutamente lo scopo.

Non si comprende e non si vuol comprendere che la vera sede del male non è alle estremità, i cui ordini procedono, dal più al meno, senza gravi sconci ed abbastanza spediti, e tanto meglio procederanno se disimpacciati dalla pania governativa; ma sibbene al centro. È là che la piaga si è fatta cancrenosa. Si cercano combinazioni ed istituti di civiltà avanzata e si trascurano i provvedimenti i più ovvii ormai adottati non solo dai più culti Governi, ma dai meno lodati, dalle stesse famiglie, da ogni casa commerciale appena mediocremente ordinata. Si discutono le teorie le più astratte e non si vedono gli errori più palpitanti,

Digitized by Google

che sono la vera causa degli imbarazzi amministrativi e finanziari e del malcontento delle popolazioni.

Sarà quindi nostra prima cura di mettere bene in chiaro il vero stato delle cose diradando per quanto è possibile le nebbie nelle quali ci pare tuttora ravvolto.

E siccome le teorie astratte in materia di economia politica e di scienza amministrativa sono difficilmente intese, così, a raggiungere il nostro intento, abbiamo creduto meglio espediente l'esporre praticamente i sistemi che erano in corso nella Lombardia e nelle vecchie Provincie prima della loro fusione, raffrontandone i pregi ed i difetti e cercando di mettere in chiaro come e per quali cause ed influenze siasi stabilito l'ordine amministrativo attualmente in vigore.

Indicheremo infine francamente, quali sarebbero a nostro avviso i radicali rimedi da attivarsi, ma senza pretendere a formulare un progetto compito, pel quale ci mancano benanco i principali dati statistici, limitandoci a mettere avanti idee e pensieri abbastanza concreti, corroborati dal doppio suffragio della scienza e della pratica.

Ad ogni modo, la moderazione che ci siamo proposti, tenendo conto di ogni ragionevole suscettibilità, ci dà lusinga che il nostro lavoro troverà presso gli uomini d'ogni opinione interesse e benevolenza.

Digitized by Google

CAPITOLO PRIMO

Idee generali.

È da rinvenirsi il fin ora incognito mezzo più idoneo, il quale, senza offendere l'unità del nuovo Regno Italiano fondata dallo statuto e consacrata dai plebisciti, raggiunga lo scopo di riunire politicamente le sparse membra della famiglia italiana senza strozzare le singole autonomie nel rispetto puramente amministrativo, senza troppo ferire quella suscettibilità ch'è ben naturale in popoli divisi da molti secoli.

Grave senza dubbio è la difficoltà da superarsi, posti come siamo tra coloro i quali reclamano una centralizzazione sfrenata e senza limiti, che assorbirebbe senz'altro ogni senso di vitalità ed ogni moto delle singole membra, ed uomini intolleranti, a cui ogni sacrificio fatto e da farsi degli antichi sistemi pare un attentato a diritti consacrati dal tempo e dalla situazione in cui si trovavano le diverse provincie prima della loro fusione nella patria comune.

Egli è appunto nella conciliazione di queste due opposte tendenze, che deve cercarsi il giusto criterio per l'equa soluzione dell'arduo problema.

Niuno pone in dubbio, che il concetto maestoso e grande della nuova Italia unita richieda un concetto nuovo e grande del pari, anche per la sua costituzione politico-amministrativa; ma ci pare non meno evidente, che appunto perchè questo scopo si possa sicuramente raggiungere, nell'impossibilità di trasfor-

mare in un giorno e uomini e interessi e passioni e cose, non conviene spingere l'unificazione oltre quel punto che è indispensabile al regolare sviluppo delle maggiori forze nazionali. Il dippiù eccita inutilmente vecchi pregiudizii e reminiscenze, danneggia molti interessi e pur quelli della libertà, perpetua il malcontento delle popolazioni, allontana anzichè avvicinare allo scopo, indebolendo il prestigio delle nuove istituzioni.

Ma importa anzi tutto di ben determinare il concetto della unificazione e distinguere con diligenza e chiarezza la parte che si riferisce agli ordini generali politici dall'altra che più propriamente risguarda l'interna amministrazione e l'esecuzione, diremo così, materiale di quegli ordini; imperocchè, se questa può essere ristretta od allargata a seconda dei nostri speciali bisogni, dei nostri costumi, delle nostre abitudini e dei dettati della scienza amministrativa, l'altra deve rimanere intangibile qual palladio a cui le grandi nazioni moderne devono principalmente la loro forza e grandezza.

La quale fondamental distinzione è affatto consona ai principii di diritto pubblico, ai quali venne in origine informato tutto il meccanismo dell'attuale ordinamento governativo e quello altresì del Comune e della Provincia, nei quali tutti campeggia il concetto di procurare il maggior accentramento nell'ordine politico, ed al contrario il più largo possibile discentramento nell'ordine puramente amministrativo (1).

Come poi per effetto delle nuove leggi e regolamenti, le istituzioni informate a questi principii abbiano avuto in fatto un contrario sviluppo e quali recondite influenze vi abbiano contribuito, non lo sapremmo spiegare; e se possiamo avventurare un'ipotesi, diremo siasi tentato inserire al tronco dell'amministrazione del Regno Subalpino un innesto del sistema amministrativo prettamente italiano, ma che, non avendo questo attecchito, i frutti che ora si raccolgono, conservino ancora la forma ed il sapore della vecchia pianta.

Ora una soluzione ragionevole conviene trovarla, e conviene

(1) Relazione del Ministero dell'Interno sull'ordinamento Comunale e Provinciale 23 ottobre 1859.

Digitized by Google

trovarla all'infuori di tutte le combinazioni finora poste avanti, sulla inopportunità delle quali non può elevarsi alcun dubbio, se, anzichè organizzare l'amministrazione, ne peggiorarono la condizione in guisa, che la necessità di una radicale riforma non è solo un voto generale dei popoli, ma una persuasione dello stesso governo, al quale non mancò talvolta il savio coraggio di fare pubblica confessione dei propri errori.

Altrettanto però siam fermi a credere, che per rimediare a questi errori non vi sia necessità di intaccare i principii di unità politica, nei quali siamo tutti d'accordo, ma che solo si renda indispensabile di migliorare l'amministrazione nella parte che più specialmente si riferisce alla materiale esecuzione, con opportune delegazioni da parte del ministero a seconda dei bisogni delle popolazioni, e col circondarla di tutte quelle pratiche di regolare controllo che sono ormai passate nel dominio della pratica universale.

Pertanto procureremo per prima cosa di indicare colla maggior possibile chiarezza i confini della vera unità politica, e dove cominci la sfera del semplice ordine amministrativo, perchè appunto dal non essersi finora ben distinti questi confini nacque la più deplorabile confusione.

CAPITOLO II

Vero Concetto dell' unità.

Alla unità politica appartengono le istituzioni che hanno riferimento:

1.° Alla Corona con tutti i suoi attributi.

2.° Al Parlamento ed al sistema dell'elezione sì nell'una che nell'altra delle due Camere che lo compongono.

3.° Al potere esecutivo preso in astratto, che deve essere unico.

4.° All'ordinamento comunale e provinciale, che dev'essere eguale per tutto il Regno.

5.° All'esercito di terra e di mare e relativa amministrazione.

Digitized by Google

6.° Alla legislazione civile, commerciale e penale, ed ai regolamenti di procedura.

7.° Al sistema monetario ed quello dei pesi e misure.

8.° Al sistema delle imposte e mezzi di riscossione, ed al debito pubblico.

9.° Alle norme fondamentali di pubblica istruzione.

10.° Al sistema di gestione delle poste e telegrafi, strade ferrate e strade comunali.

11.° Alle discipline amministrative e di controllo da attivarsi invariabilmente per tutto lo Stato.

Quel giorno, nel quale avremo potuto estendere a tutto il Regno queste istituzioni d'alto ordine pubblico in modo perfettamente eguale ed uniforme, avremo raggiunto il massimo grado di unità.

Ma se pure è possibile per tutti gli altri capi di toccare in breve a questa meta, per ciò che riflette l'unificazione delle imposte, a fronte di tutti gli sforzi e la buona volontà, ciò non potrà conseguirsi se non dopo molti anni; perchè, avendosi elementi affatto disparati per effetto delle condizioni diverse in cui si trovano le varie provincie a seconda dei diversi sistemi di governo, il coordinarli e ridurli allo stesso modulo richiede indispensabilmente grave e diuturna fatica.

Si potrà raggiungere tutt'al più in modico spazio di tempo una discreta perequazione, ma non mai una unificazione perfetta, a meno che non si volesse introdurre un sistema radicalmente nuovo, distruggendo ogni vecchia base, e sopratutto l'elemento importantissimo del censimento degli stabili, che costò tante cure e fatiche ai nostri maggiori.

Da ciò, secondo noi, la necessità di una tassazione *per contributo*, e conseguentemente di un bilancio speciale per ogni provincia, nel quale abbia a figurare, da un lato la somma indeterminata del presumibile ricavo delle imposte già parificate in tutto il Regno, dall'altro una somma determinata per quei rami d'imposta, che, come sopra si disse, non possono essere unificati presentemente.

E poichè si deve stabilire questo particolare bilancio, molto opportuno ed utile sarebbe l'estenderlo a tutti i rami attivi

e passivi di pubblica amministrazione, nel modo e per lo scopo che si dirà più avanti; nè, a nostra opinione, verrà perciò a soffrirne l'unità politica, purchè si mantenga un solo e medesimo sistema per tutte le provincie e che i singoli bilanci vengano infine a servir di base al bilancio generale dello Stato da sottoporsi all' approvazione del Parlamento.

Passando alla seconda sfera, cioè puramente amministrativa, alla quale appartengono le prestazioni tutte del potere esecutivo e giudiziario per lo andamento pratico delle preaccennate istituzioni di ordine politico, apertamente diremo, che non abbiamo mai potuto farci capaci come in quella sfera necessiti l'assoluta unità; da che, se per ciò si volesse intendere l'uniformità dei sistemi per tutte le provincie, essa entrerebbe già nel dominio dell' unità politica, la quale vuole assolutamente introdotta dappertutto la stessa organizzazione, le stesse normali, le stesse discipline; che se poi s'intenda un materiale accentramento delle facoltà nella persona dei Ministri, in tal caso il principio sarebbe già violato dal fatto, che parte di questo potere dovette pur delegarsi, per riguardo al giudiziario ai Tribunali, per riguardo al politico ai Vice-Prefetti e Prefetti, ai Delegati di circondario e mandamentali ed ai Sindaci, e nel rapporto finanziario alle Direzioni demaniali del Tesoro e delle Gabelle.

Da ciò consegue evidentemente che la quistione dell' accentramento o discentramento della parte esecutiva del congegno amministrativo non intacca alcun principio, ma può e deve essere regolata a seconda dei veri bisogni, abitudini e desiderii delle popolazioni in ragione della posizione topografica delle diverse provincie, e conforme agli insegnamenti della scienza amministrativa e di quelli non meno preziosi dell' esperienza.

Ora che abbiamo ben determinati i confini dell' unità politica e quelli a cui si estende l'ordine puramente amministrativo, sciogliendoci d'ogni dubbio, che le nostre vedute sul modo di riorganizzare l' amministrazione offendano in verun modo l' unità politica, verremo tanto più liberamente esponendo le nostre idee nell' argomento.

Ma per avvisare all' opportunità del rimedio bisogna anzi

tutto premettere la retta diagnosi della malattia. E poichè in questo genere di dimostrazioni, più che le teorie astratte giovano le indicazioni dei fatti e delle cause da cui furono prodotti, premetteremo un breve cenno storico sullo stato in cui si trovavano le principali istituzioni della Lombardia e del Regno Subalpino prima della loro unione.

CAPITOLO III

Amministrazione Lombarda

La Lombardia, di cui fu nucleo principale l'antico Ducato di Milano, nonostante la dominazione straniera durata più di tre secoli, si era sempre conservata con meravigliosa pertinacia vergine d'ogni impuro contatto. Lingua, costumi, arti, lettere, industria, commercio, tutto ritenne mai sempre appo i Lombardi incolume ed intemerato l'originale stampo italiano, conservandosi ben anco, quasi per miracolo, la maggior parte delle loro civili istituzioni ed ordini costitutivi di governo, benchè si cercasse in ogni modo di deturparli e distruggerli, la qual cosa giustifica l'eccellenza dei principii cui erano dessi informati.

Ed a queste istituzioni dovette la Lombardia se la sua civiltà era di tanto avanzata, da potersi paragonare a quella dei migliori e più ordinati Stati d'Europa.

I nostri maggiori si erano particolarmente distinti nei buoni principii di scienza amministrativa pubblica e privata, ai quali tanto più avevano rivolte tutte le loro cure, perchè gli stranieri dominatori con geloso studio avevano sempre fatto monopolio e mistero di tutto ciò che riferivasi all'arte della guerra, che sempre riservarono a sè stessi, senza alcuna ingerenza dei popoli soggetti. In prova basterà accennare, che fin dal secolo XIII si avevano eccellenti regolamenti sulla pubblica igiene, sulla distanza delle marcite e risaie dai centri di abitazione, sulle meretrici, sull'importazione ed esportazione dei generi ecc., ecc.

Fino dall'anno 1388 Milano possedeva uno Statuto così savio e completo, che, se non supera, non istà sicuramente al di sotto dei migliori che si fossero in quell'età pubblicati. Aveva un Collegio di giurisperiti per la trattazione di ogni affare legale; aveva un Corpo d'ingegneri pel disbrigo di tutte le incumbenze relative al genio civile; aveva, infine, un Collegio di ragionieri, dal quale sceglievansi i migliori per applicarli ai bisogni del Governo, talchè possedeva un impianto di contabilità dei meglio ordinati con un bilancio annuo basato sui migliori sistemi.

Abbiamo sott'occhio questo conto per l'anno 1463, nel quale tutti i titoli di rendita e di spesa ordinaria e straordinaria sono così opportunamente classificati da poter servire di modello anche oggigiorno, e che, posto a riscontro col bilancio della vicina Repubblica Veneta, ivi riportato in fine per sommi capi somministra l'argomento il più convincente del senno dei nostri maggiori in questo importantissimo ramo.

In Milano fiorirono sempre i più eletti studi ed i più savi principii di economia politica. Allarga il cuore lo scorrere le ordinanze e le provvisioni che regolavano questa materia nei tempi in cui i nostri maggiori avevano diretta influenza nella cosa pubblica; le quali, se certamente non vanno immuni dagli errori e dai pregiudizi del tempo, offrono lampi di vera sapienza, ed in alcune è persino deposta in germe la dottrina del libero scambio (1). Ogni qualvolta l'ignoranza e la mala fede dei dominatori deviava dai giusti principii in questa materia o coll'ordinare misure improprie, come quella di richiedere forzatamente la fabbricazione del pane a prezzo

(1) A costo di stancare il lettore, non possiamo qui tralasciare di citare testualmente un'ordinanza emanata in occasione di provvedere alla straordinaria affluenza di persone in causa dell'inaugurazione della grandiosa fabbrica del Duomo, per la quale si era da Roma accordata un'ampia indulgenza; essa porta la data del 30 agosto 1515, e contiene testualmente la seguente dispositiva: «Attesa la «moltiplicità dei forestieri che si trovano nella presente città, borghi e CC. SS. di «Milano, e per provvedere alla necessità dei popoli per pubblico beneficio, si fa «pubblica grida e si ordina che sia lecito a cadauna persona vendere e far ven- «dere pane, vino e carne, così cruda come cotta, e fare e far fare pane così di «frumento come di mistura, senza pagamento di alcun dazio di macina, di pre- «stino nè di altro dazio.»

Digitized by Google

minore del costo delle derrate, o coll'accordare privilegi e favori incompatibili col regolare sviluppo dell'industria e del commercio privato, la nostra magistratura cittadina faceva sentire la sua autorevole voce, segnalando l'errore e l'incongruenza delle misure e l'impossibilità della loro esecuzione, e proponendo i mezzi più acconci e giusti per rimediare al bisogno.

La creazione di un deposito chiamato *Monte grani*, aperto col capitale di scudi 12 m. e portato poscia sino a lire 250 m., senza punto togliere o scemare l'industria privata, teneva al sicuro la popolazione da ogni improvviso pericolo di carestia, massime in quei tempi nei quali, per difetto di comunicazioni, un eventuale accidente o di fallanza generale delle derrate o di blocco dei confini, faceva pesare terribile sulle trepide popolazioni la mancanza dei generi di prima necessità (1).

Fino dal 1593 era stato aperto uno stabilimento di credito chiamato *Banco di Sant'Ambrogio*, il quale, modellato sopra i migliori sistemi di quell'epoca, per l'opera del cittadino Antonio Zerbi, che aveva percorse e studiate tutte le principali piazze commerciali d'Europa, acquistò tale credito che nell'anno 1620, malgrado i grandi favori accordati alla città di Milano, aveva già dato un dividendo di lire 412,430.

Opportune istruzioni regolavano il minuto commercio, sia sotto il rapporto dei pesi e misure, sia per rispetto alla pubblica igiene, e ciò senza mai trascendere a quelle disposizioni troppo minuziose e illiberali che hanno per conseguenza un risultato affatto opposto allo scopo.

Buone leggi si avevano pure, comparativamente allo stato della scienza, per le monete e sul loro corso e valore.

Anche nei tempi della più dura oppressione spagnuola, quando erano state tolte alla città di Milano parecchie delle franchigie concesse dai Duchi, e particolarmente quelle larghissime accordate da Massimiliano Sforza nell'anno 1515, l'edificio go-

(1) Nell'anno 1624 la somma capitale impiegata in questo stabilimento ascendeva a lire 213 mila, oltre al valore dei fabbricati e migliorie introdotte per altre lire 25 mila, e si avevano depositate 1200 moggia di segale ed altrettante di miglio.

vernativo non mancava di un certo ordine e forma regolare.

Alla sommità, la Corona col suo rappresentante in luogo, col titolo di Governatore, assistito da un Consiglio composto di membri quasi tutti scelti dal Patriziato milanese.

Seguiva il Senato, costituito da 14 ed anche da 15 membri, nominati dalla Corona, con estese attribuzioni per l'interpretazione ed esecuzione delle leggi.

Indi la *Camera*, denominata poscia *Cameretta*, perchè ridotta dai 150 Membri, come portava la sua originaria istituzione, a soli 60, e che, costituita per la prima volta dal voto dei 150 che andavano a cessare, si completava annualmente con nuove elezioni; la quale, riunita dietro invito del Governatore, deliberava sopra ogni oggetto risguardante le rendite e le spese del Ducato e nominava liberamente il Vicariato di provvigione, incaricato dell'esecuzione delle deliberazioni prese dalla Camera, nonchè i Giudici delle strade e vettovaglie (1).

Più al basso, i Capitani di giustizia ed i minori Giudici, ed altri ufficiali incaricati dell'esecuzione degli ordini.

La città di Milano, anche in rappresentanza degli interessi generali del Ducato, aveva poi il diritto di tenere continuamente alla corte di Madrid un proprio Ambasciatore, la cui nomina era di competenza della Camera, per esporre direttamente tutti i bisogni del paese e difenderne gli interessi ogni qualvolta nascessero conflitti coi Governatori (2).

Sicchè i disordini ed i mali dipendevano più presto dalla perversità dei tempi e dai soprusi e dall'ignoranza degli stranieri reggenti, che da intrinsico vizio delle istituzioni fondamentali.

Dove poi si distinsero principalmente i nostri maggiori fu

(1) La Cameretta ha sempre adempiuto colla massima indipendenza al proprio mandato e mostrò in ogni incontro il massimo coraggio nell'opporsi alle esorbitanti pretese dei Governatori, talchè si prova un senso di legittima soddisfazione ed orgoglio tenendo dietro alle diverse importanti deliberazioni che ebbe a prendere durante la sua esistenza.

(2) Abbiamo sott'occhio una relazione di questo genere della massima importanza, perchè contiene in ristretto le cose tutte operate presso la Corte di Madrid dal 3 novembre 1627 al 4 agosto 1629 dall'Ambasciatore della città di Milano, marchese Cesare Visconti, e dobbiamo far forza a noi stessi per non pubblicarla, trattandosi di un'epoca resa celebre dal nostro Manzoni.

nello studio del riparto delle imposte e dei mezzi più acconci per la riscossione, non meno che nell'organizzazione dei Comuni e degli Stabilimenti di pubblica beneficenza; e per questo riguardo, come diremo più avanti, raggiunsero un punto di civiltà così avanzata, che non è senza un senso di disgusto che ora vediamo cercarsi con tanto affanno modelli di riforme politiche ed amministrative presso le altre nazioni, mentre i nostri maggiori ci lasciarono sì ricca eredità di tradizioni e di esempi.

Il censimento del Ducato di Milano, i moltissimi studi che lo precedettero, la relazione dello stato in cui si trovavano i relativi lavori nell'anno 1750 (1), e la riforma del sistema tutto, amministrativo, politico e camerale, sono opere di sì profondo senno e così ricche di sapienza economica, da eccitare anche oggidì l'ammirazione dei più dotti cultori delle scienze di Stato.

In quel censimento tutti gli elementi di ricchezza sì stabile che mobile, tutti i diritti ed obblighi del Comune, sia nei rapporti della Provincia, che in quelli dell'intiera Nazione, sono così diligentemente presi a calcolo e con viste così larghe e giuste, che non è certamente troppo l'affermare che anche al giorno d'oggi ben poco si saprebbe fare di meglio. Questa gigantesca operazione ebbe il suo principio nell'anno 1718 e fu compiuta e posta in attività colla riforma portata dall'Editto 30 dicembre 1755. Nel 1757 venne pure attivato il nuovo ordinamento Comunale e compartimento territoriale, riformato poi nel 1786, e a cui fu più tardi sostituito quello dell'anno 1791.

Successivamente, e più ancora sotto il governo Italiano, si introdusse qualche cambiamento e si stabilirono anche migliori discipline per riguardo al preventivo e consuntivo dei Comuni, si organizzò la polizia comunale; si ordinò il sistema degli incanti pubblici; si perfezionò il metodo delle riscossioni dei tributi; si diedero norme precise per l'amministrazione degli Stabilimenti di pubblica beneficenza; si pubblicò un eccellente codice stradale che può servire di modello anche in presente

(1) Milano, per Giuseppe Ricchino Malatesta stampatore Regio Camerale.

alle più colte nazioni, ed al quale è dovuto, se la Lombardia superò ogni altro Stato sotto questo riguardo; si migliorò il sistema della istituzione elementare; si organizzò il notariato, nonchè altre professioni liberali, in ispecie quelle degli Ingegneri, Architetti e Ragionieri: si creò un nuovo piano per l'amministrazione delle Finanze con un ordine ed un controllo così ben intesi ed efficaci, che niente di meglio si è ancora trovato da sostituirvi.

Cessato il Governo Italiano e costituita la Lombardia ed il Veneto in due governi separati sotto il dominio Austriaco (che secondo le promesse dovevano essere anche indipendenti, ma che in fatti non lo furono mai), le suddette istituzioni risguardanti l'Amministrazione vennero quasi per intiero conservate e tutto il congegno Comunale e Provinciale venne ancora modellato sulla grande riforma portata dall'editto 1755 (1).

I Comuni vennero divisi in due classi, a seconda della loro maggiore o minore importanza. A quei della prima fu assegnato un *Consiglio*, agli altri un *Convocato*. La differenza stava in questo, che nel Consiglio aveva voto solo un determinato numero di persone investite della rappresentanza dell'intiero Comune, e nel Convocato tutti gli estimati. Era pure ammesso ad assistere al Convocato, però senza voto deliberativo, un deputato alla tassa personale, allora in vigore, del quale per altro si dovevano registrare le osservazioni ed i reclami.

Il numero dei Consiglieri per le due città di Milano e Venezia era fissato in 60, per le città regie e capiluoghi di Provincia in 40, ed in 30 per tutti gli altri Comuni. Per i Consiglieri delle due capitali si richiedeva l'estimo di scudi due mila, gli altri dovevano esser scelti fra i 100 maggiori estimati. Un terzo però del Consiglio poteva esser preso tra individui che esercitassero nel Comune un rilevante stabilimento d'industria o commercio. La prima nomina fu dichiarata di spettanza del Governo; in seguito vi provvedeva l'elezione.

I Consigli dovevano riformarsi ogni triennio coll'estrazione di un terzo del numero, con diritto di rielezione.

(1) Patente Sovrana 16 aprile 1816.

Digitized by Google

65

Le adunanze tanto dei Consigli che dei Convocati dovevano ordinariamente tenersi due volte all'anno: la prima in gennajo o febbrajo, l'altra in settembre od ottobre; in via straordinaria a seconda dei bisogni.

Dovea presiedere al Convocato l'estimato di maggiore età che non fosse deputato; negli altri Comuni doveva assistere il Cancelliere del censo e l'Agente comunale, e nelle città regie e nei capiluoghi della Provincia, il Delegato o suo sostituto.

Scopo di queste adunanze era di eleggere la propria Magistratura, denominata Deputazione, di regolare tutti gli interessi del Comune, discutere ed approvare i conti preventivi e consuntivi, sopra rapporto della commissione di revisione creata nell'anno precedente; e pei Consigli, la proposta altresì dei Deputati provinciali e centrali stabiliti colla Patente 24 aprile 1815.

Ciascuna provincia aveva diritto di eleggere all'Ufficio di Deputato alla Congregazione centrale due individui tolti dalla classe degli estimati nobili e da quella degli estimati non nobili. Un pari diritto era pur stato accordato ad ogni città regia, limitato a un solo soggetto e senza distinzione di classe.

Per la nomina di questi rappresentanti si richiedevano, fra gli altri requisiti, l'età di trent'anni e la possidenza per un estimo di scudi quattro mila, e ne erano poi esclusi tutti gli impiegati dello Stato e gli ecclesiastici.

L'ufficio di questi Deputati era duraturo per sei anni con diritto alla riproposizione.

Le deliberazioni si estendevano a quasi tutti i rami di pubblico servizio, ma sopratutto al riparto delle imposte, al regolare andamento delle amministrazioni dei Comuni e degli stabilimenti di pubblica beneficenza, al conguaglio delle prestazioni militari sia in tempo di pace che di guerra, alla difesa dei fiumi ed al mantenimento delle strade provinciali e comunali.

I lavori di questo corpo non erano però che consultivi.

Fra i diritti aveva pur quello di rappresentare direttamente al Sovrano i bisogni e desiderii della nazione.

Eguali attribuzioni, quantunque in una sfera più limitata,

Digitized by Google

erano state concesse alle Congregazioni provinciali, alle quali era stato assegnato anche un ufficio di contabilità ed un Relatore.

Il numero dei membri delle Congregazioni Provinciali fu stabilito proporzionatamente alla popolazione delle diverse provincie, divise perciò in tre classi, di 8, di 6 e di 4 deputati, scelti pure per giusta metà tra gli estimati nobili ed i non nobili, e che dovevano avere le stesse condizioni dei deputati centrali, salvo che quella del censo, limitata a scudi due mila, a cui ritenevasi equipollente una fabbrica o negozio nella città dove doveva adunarsi la Congregazione provinciale.

Il Comune metteva capo al Distretto, nel quale un Commissario regio serviva d'intermediario tra i Comuni di seconda classe e la Provincia. Questa, a mezzo di un regio Delegato, corrispondeva col Governo. Il Commissario per altro non aveva alcuna facoltà deliberativa.

Crediamo per ultimo di dare un'esatta idea anche del modo di riscossione delle imposte dirette, così detto a *scosso e non scosso*, il quale si lega col rimanente dell'amministrazione completando così l'intiero sistema.

Tale riscossione si accorda dai Comuni al miglior offerente mediante pubblico incanto.

Il deliberatario, prestata una garanzia legale ipotecaria corrispondente alle somme da riscuotersi, sia per le imposte regie, prediali e personali, che per le sovrimposte comunali, è obbligato, cinque giorni dopo la scadenza prefinita ai contribuenti, di versare per intiero l'importo stabilito sotto le stesse penalità comminate ai singoli debitori, cioè, col capo soldo del 5 0|0 e colle spese di esecuzione, ove abbiano luogo, determinate in altri 3 0|0, accordatogli poi un congruo tempo per potere in seguito attivare gli atti fiscali verso i morosi al pagamento.

Siccome può avvenire che nel corso dell'anno qualche partita d'imposta prediale si renda inesigibile per mancanza positiva di mezzi, per la distruzione dello stabile a causa d'incendio o di corrosioni, o, trattandosi di tasse, per l'assoluta miserabilità del debitore, l'Esattore rassegna in fin

Digitized by Google

d'anno un piccolo stato di queste partite, e riconosciuto questo regolare e documentato a termini di legge, ne viene all'Esattore compensato l'importo.

La provvisione o salario convenuto col contratto sta a carico del Comune per le somme riscosse di sua spettanza e dell'Erario per le imposte regie, la tangente del quale vien trattenuta, coll'effettuazione del versamento della somma nella cassa provinciale.

Opportune discipline e precauzioni regolano le esecuzioni degli atti fiscali in confronto dei debitori morosi.

Un metodo eguale viene praticato pei ricevitori provinciali, in confronto dei quali il debitore è l'esattore Comunale, ed essi pure sono obbligati a versare alla cassa centrale, cinque giorni dopo l'epoca prefissa agli Esattori comunali, l'intiero importo delle rate d'imposta regia, sotto le eguali penalità e condizioni.

Ognun può vedere come questo sistema sia dei più semplici, e non pertanto offra i seguenti tre importantissimi vantaggi:

I. Di prefinire esattamente l'importo della penale pel contribuente in ritardo, in guisa che ognuno può fare gli opportuni calcoli sulla convenienza dei sacrifici per raccogliere il denaro necessario.

II. Di non esporre mai nè l'Erario nè il Comune ad alcuna perdita, perchè il denaro è assicurato legalmente.

III. Di mettere in posizione il Governo di poter assolutamente contare a giorno fisso su tutto l'introito. Per il che se questo sistema fosse attivato per tutto il Regno, il Governo potrebbe, nelle quattro epoche stabilite, disporre dell'intiera somma di L. 130,446,241. 98 compresa nel preventivo 1863 pel titolo contribuzioni dirette.

Per amore di brevità non si è qui fornito che un abbozzo incompleto di questa importantissima legge organica, della quale non si può formarsi un giusto criterio che coll'esame di tutti i suoi dettagli, i quali armonizzano in ogni parte, in guisa che, quando alle attribuzioni consultive dei collegi provinciali e centrali si fosse sostituito il voto deliberativo, si fosse tolta la presidenza agli organi del governo, si fosse intro-

dotto qualche maggior soffio di libertà nelle condizioni degli eleggibili alla carica di deputato, si fossero fatti concorrere alla elezione anche i Comuni di terza classe col mezzo del loro Convocato, e ammessi al diritto di votazione e di eleggibilità anche gli esercenti arti liberali: potrebbe essa chiamarsi uno dei più perfetti ordinamenti nella materia e tale da servir di base a qualunque istituzione liberale.

E se nella pratica applicazione, tanto in Lombardia che nel Veneto, non diede quei migliori frutti che si dovevano aspettare, la colpa deve tutta ascriversi alla mala fede colla quale veniva eseguita, alle tergiversazioni continue che si frapponevano dalle autorità regie, gelose d'ogni prerogativa dei nostri corpi cittadini e d'ogni aspirazione di libertà, per cui avevasi a sostenere una continua lotta.

L'amministrazione delle Finanze, senza alcuna distinzione di rami, veniva disimpegnata nelle Provincie da una ben organizzata Intendenza, e nella capitale da un apposito ufficio, denominato dapprima Magistrato Camerale, indi Prefettura di Finanza.

Ora, a compiere il prospetto dell'Amministrazione Lombarda in questi ultimi tempi, non resterebbe che a parlare del modo con cui era organizzata l'Amministrazione giudiziaria.

Anche per rispetto a questo importante ramo di pubblico servizio, avuto riguardo alle circostanze dei tempi, le cose progredivano regolarmente. Negli ultimi anni era stato introdotto per le cause criminali, bene o male, il dibattimento orale. Chiari e discreti regolamenti di procedura, competenti gli onorari dei giudici e le mercedi ai periti ed ai testimoni, un complesso, insomma, che, se non forniva un alto concetto di libertà, presentava però molto ordine e sufficiente indipendenza dei giudici, i quali nei molti anni di loro esercizio non avevano mai dato luogo a lagnanze e godevano della generale fiducia. Anche il sistema giudiziario si collegava poi perfettamente colle altre parti dell'Amministrazione in modo da costituire un sistema completo.

Tanto per l'Amministrazione civile e finanziaria quanto per quella della giustizia si avevano i tre normali stadj di giudizio di prima, seconda e terza istanza.

Digitized by Google

Infine, un ordine mirabile si conservava in ciascun ufficio per la registrazione, spedizione e conservazione degli atti, e questo pure era dovuto tutto al buon senso italiano, mentre, avendo gli Austriaci voluto tentare una riforma coll' introdurre il sistema tedesco dei numeri per l'Archivio, vi dovettero rinunciare in vista di quello migliore già in corso.

Semplicissimo era poi il modo con cui il Governo centrale di Vienna si garantiva dell' esatto andamento dell' Amministrazione Lombarda. Anzitutto ordinava la presentazione del conto preventivo, il quale doveva essere eseguito col maggior dettaglio e precisione. Nel medesimo venivano riportati tutti gli elementi di rendita e di spesa del singolo Governo, distinto l' andamento ordinario da quello eventuale straordinario.

Approvato questo conto, sia nelle cifre proposte, sia con alcuni emendamenti, i quali per lo più risolvevansi in aumenti di imposte e diminuzioni di fondi per pubbliche opere, passava alle autorità preposto al governo della Provincia, onde, sotto la stretta osservanza delle norme in corso, vi avessero a dare piena esecuzione in luogo, riservandosi solo espressamente l'approvazione in ogni variazione che per avventura potesse accadere nell' anno.

Perchè poi la rendita disponibile pel Governo centrale non andasse soggetta ad alcuna eventualità di diminuzione, regolava quello la partita in fin d'anno, e se deficiente per qualche rendita mancata o per qualche spesa sopravvenuta, ordinava un' apposita sovrimposta per supplirvi, chiamata *dominiale*.

Con ciò il Governo centrale conseguiva due importanti scopi; il primo di sbarazzarsi di ogni minuziosa cura per l'amministrazione; il secondo di render certo l' importo del reddito netto determinato per ciascuna Provincia col preventivo, in guisa che esso poteva assolutamente contare, un anno per l'altro, sull'esito certo delle somme portate dal suo preventivo generale.

Perchè tutto poi procedesse con ordine, ogni operazione doveva essere controllata in ciascuna provincia governativa da un ufficio denominato Contabilità, i cui impiegati, dal primo all'ultimo, erano indipendenti dall'Autorità locale, e tenuti a ri-

ferire direttamente all' ufficio generale di controllo in Vienna ogni arbitrio ed ogni violazione del preventivo dei regolamenti costitutivi dell'Amministrazione, sicchè, anche lasciando tutto lo svolgimento dell' Amministrazione in luogo, il Governo centrale veniva a raggiungere egualmente il proprio intento di dirigere da Vienna le fila tutte dei Governi lontani.

Per tal modo l'Austria, anche tramutandosi in Monarchia eminentemente unitaria, aveva saputo conservare a ciascuna Provincia del vasto suo Impero la particolare amministrazione.

Per tutto ciò, se lo imprimano bene in mente i ministri del regno Italiano, (non era già per mancanza di buona amministrazione) che la Lombardia mostravasi malcontenta, chè l'Austria aveva anzi interesse, almeno in apparenza, di migliorarla in ogni modo possibile, anche per farne un confronto vantaggioso cogli altri Stati d' Italia; ma sibbene per gli accresciuti pesi, il cui prodotto non doveva servire che a ribadire le sue catene, e perchè appunto le proprie buone istituzioni l' avevano maturata alle più grandi Idee di odio allo straniero e di aspirazione alla libertà ed alla indipendenza, e preparata a sostenere perciò qualunque più grave sacrificio.

CAPITOLO IV

Amministrazione delle vecchie Provincie.

Nel capitolo precedente abbiamo procurato di render conto delle più importanti istituzioni che esistevano in Lombardia prima che le vittorie di Palestro, di Magenta e di Solferino producessero la desiata unione del popolo Lombardo col Subalpino sotto l' avventuroso scettro del Re Vittorio Emanuele; ora accenneremo, per quanto le nostre forze il comportano, in quale stato si trovasse l' amministrazione delle vecchie Provincie, sia nell' epoca anteriore alla pubblicazione dello Statuto, sia posteriormente; ed in ciò saremo più brevi, perchè quell' amministrazione è generalmente più conosciuta e non molto diversa da quella introdotta pel nuovo Regno Italiano.

74

Non crederemo di far torto ad alcuno coll'asserire, che il sistema d'amministrazione delle vecchie Provincie nell'epoca anteriore alla pubblicazione dello Statuto non era dei più invidiabili, mentre ciò torna anzi a tutta lode delle stesse, se con tanta facilità poterono trasformare l'assoluto in libero reggimento.

Sorto il Regno Subalpino più pel valore militare, per la prudenza ed alto senno de' suoi Re che per virtù dei popoli, non è a maravigliarsi se ha sempre conservato il suo carattere più militare che politico, e se in questo trovò appunto la forza di resistere per tanti secoli, ancorchè piccolo, ad ogni straniera dominazione.

Il Re era tutto. Capo dello Stato e quasi padre di un'unica famiglia, in lui erano identificati pressochè tutti i poteri dello Stato.

Nell'ordine politico, unità assoluta. Torino la capitale, il centro, l'anima dello Stato. Le principali cure dirette all'esercito, a pochi o nessuno secondo per la perfezione delle armi e specialmente di quelle dotte.

Nell'ordine amministrativo, poca l'importanza del Comune, degli stabilimenti di pubblica beneficenza, delle istituzioni collegiali. Del pari poco curata la Provincia. L'individuo e la famiglia prevalenti.

Nessun sistema regolare di contabilità, perchè, trattandosi di piccolo regno e di popoli di eminente moralità e buona fede, appena si aveva l'idea dei disordini cui Stati più vasti e paesi di men rigido costume dovettero seriamente applicarsi a rimediare o prevenire.

Nell'ordine giudiziario, se la scienza del diritto era sufficientemente avanzata, non altrettanto poteva dirsi della legislazione, la quale, sino ad epoca recentissima, contò tra le più arretrate dell'Europa civile; viziosa sopratutto, lenta, intralciata ed in gran parte tradizionale ed arbitraria, la procedura.

Abbandonata al militare la sicurezza pubblica, a grave sfregio della libertà personale.

Imperfetti, sconnessi ed incerti i regolamenti in materia stradale, di polizia medica, di annona, basati ancora la maggior parte su prammatiche e consuetudini di vecchia data.

Digitized by Google

Ma a fronte di tutto ciò, un popolo generalmente omogeneo, forte, concorde e fedele al suo Re, attaccato tenacemente alle sue abitudini e ligio ai costumi tradizionali, sobrio, intelligente e di buona fede.

Il quadro che a larghi tratti abbiamo tentato delineare rappresenta più specialmente lo stato del Regno Subalpino nell'epoca anteriore all'occupazione straniera, sullo scorcio del passato secolo, e alla costituzione della Repubblica Cisalpina e del cessato Regno d'Italia; mentre non è a disconoscersi che, per quanto Re Vittorio Emanuele I, rientrato nei suoi Stati dopo la caduta dell'impero francese, avesse ordinato che in ogni parte fossero ristaurate le vecchie forme di reggimento, pure alcune delle nuove istituzioni del Regno d'Italia avevano potuto sfuggire alla generale proscrizione.

Fu pubblicata una buona legge per l'amministrazione delle miniere (1), a cui fu in seguito giudiziosamente aggiunta una scuola teorico-pratica modellata sui migliori sistemi (2).

Nell'anno 1832 fu posto in attività il Codice di commercio, sufficientemente liberale, e nel 1837 il Codice civile, che, se non è uno dei più avanzati nella libertà, segnava già un sensibile miglioramento nella parte più importante della legislazione.

Se parliamo poi dell'epoca posteriore alla pubblicazione dello Statuto, anche più sentite furono le premure del Governo Subalpino per coordinare ogni propria istituzione al nuovo ordine libero di cose. Stabilita una nuova legge elettorale, affidata a magistrati civili la pubblica sicurezza sotto norme ben definite, creata la Guardia Nazionale, favorite le industrie ed il commercio, migliorate le comunicazioni, creata quasi per incanto una buona rete di strade ferrate e di telegrafi, riordinato il Consiglio di Stato, impressa nuova vita, nuovo vigore in tutti i rami di pubblico servigio.

A fronte però di questi notevoli progressi, che constatiamo con vera compiacenza perchè progressi italiani, quella parte di istituzioni che più particolarmente si riferiva all'ordine del-

(1) Patente 18 ottobre 1822.
(2) Regolamento 24 febbraio 1824.

71

l'amministrazione, non aveva subito radicali mutamenti, e forse il bisogno si faceva meno palese, trattandosi, come sopra si disse, di un piccolo Stato con popolazioni tutte attaccate alle loro vecchie tradizioni ed assuefatte ad avere da Torino ogni iniziativa ed a riferirsi al Governo ed al Re anche per le cose più minuziose e meno importanti.

Ma in compenso di questo minor avanzamento nella scienza amministrativa, allo schiudersi dell'epoca avventurosa del riscatto Italiano e della fusione della Lombardia colle antiche Provincie, che ne fu il felice inizio, il Regno Subalpino offeriva:

Un Re galantuomo amato da'suoi popoli e che sui campi di Palestro e San Martino si era coperto di gloria, combattendo valorosamente a fianco de'suoi soldati per l'indipendenza d'Italia, e perciò ben degno della corona, che gli andavano maturando la fortuna ed il voto dei popoli.

Uno Statuto sufficientemente liberale e che funzionava già regolarmente da dieci e più anni.

Un Parlamento che già aveva dato arra di molta sapienza civile e che non si era mostrato inferiore agli alti destini d'Italia.

Un Esercito dei più disciplinati e valorosi, con istituzioni militari le più solide ed avanzate, con Generali di esperimentata capacità.

Una buona rete di strade ferrate e telegrafi.

Un Ministro come il conte di Cavour, che col suo alto ingegno aveva saputo acquistarsi grandissima influenza sopra tutti i governi d'Europa.

Infine, moltissimi eletti cittadini esperti nella diplomazia e nel maneggio delle cose di Stato.

Non è nostro intendimento d'instituire un confronto fra le due situazioni, non solo perchè ci parrebbe opera oziosa e per ogni riguardo sconvenevole, ma ancora perchè, a fronte di qualche vantaggio della Lombardia dal lato dell'ordine puramente amministrativo, ci pare troppo evidente il trabocco della bilancia in favore del Regno Subalpino; bensì ci preme di constatare la sensibile differenza fra i due sistemi e come la

Digitized by Google

Lombardia sposandosi al Piemonte avrebbe potuto con onore e comune vantaggio portare in dote non poche delle proprie istituzioni.

La ragione di questa marcata differenza fra le istituzioni Lombarde e quelle del vecchio Piemonte ripeteva la sua origine dalla circostanza, che i popoli Subalpini avevano fatto loro simbolo nazionale il Re e l'esercito, quando invece la Lombardia, non avendo nè l'uno nè l'altro, aveva rivolta tutta la propria attenzione alle patrie istituzioni amministrative e concentrato in queste e nelle idee di un migliore avvenire lo studio e l'affetto.

CAPITOLO V

Errori del Governo.

Esaminando attentamente lo stato delle cose all'epoca in cui, conseguentemente alla pace di Villafranca, si verificò l'unione della Lombardia, pare impossibile che alla sagacia del ministro Rattazzi non sia balenata subito in mente l'idea di limitare la sua attività alle sole operazioni di guerra, per le quali il Parlamento aveva accordato i pieni poteri, e di differire ogni innovazione in Lombardia, fino a che i fortunati eventi avessero compite tutte le annessioni e si fosse formato il nuovo Regno Italiano; mentre in tal caso si sarebbe potuto scegliere le migliori istituzioni da tutte le Provincie o Stati riuniti.

Per tal modo, a non tener conto che della spesa, si sarebbero risparmiati annualmente trecento milioni, chè tanta è la differenza tra l'importo di quelle che sostenevano separatamente i diversi paesi italiani, ammontanti a circa seicento milioni, e la somma di milioni novecento circa, che occorre attualmente pel nuovo Regno d'Italia; senza dire dei tanti e gravi imbarazzi del Governo, e della ben poca soddisfazione dei popoli riuniti; i quali deplorano (o giustamente, o per quella certa riluttanza che incontrano sempre le cose nuove) gli improv-

Digitized by Google

7 8

visati sistemi. Ma, intendiamoci bene, deplorano il sistema amministrativo, non la forma del Governo, non la libertà, non l'unità, per le quali anzi fecero e sono disposti a fare qualunque sacrificio.

In ogni ipotesi, sarebbe stato preferibile l'altro progetto di unire, in equo e razionale connubio, le migliori istituzioni delle vecchie Provincie con quella parte dell'Amministrazione Lombarda che aveva potuto resistere all'urto di tante avversità politiche, ed era eminentemente adatta ai bisogni di un grande Stato; la quale porgeva d'altronde il mezzo pratico, positivo, per potere, senza imbarazzi, amministrare provvisoriamente ogni altra Provincia che venisse ad aggiungersi al nuovo Regno.

Ma, sia che il Governo in quel tempo non avesse ancora fede nel gran concetto dell'unità completa d'Italia, o che altre ignote cause ed influenze impedissero di mandare ad effetto o l'uno o l'altro degli accennati progetti, prevalse un diverso consiglio; in ogni parte della cosa pubblica si mise mano a tutto innovare da cima a fondo, estendendo di colpo gli ordini stessi, ad un bel circa, che vigevano nell'antico Stato; le *rifritture* delle leggi e dei regolamenti Sardi si succedevano giorno per giorno con un'attività veramente morbosa; e in poco tempo la Lombardia si trovò spogliata di tutte le proprie istituzioni e innondata da un tale diluvio di nuove leggi e regolamenti, da ingenerare doloroso stupore anche negli spiriti più calmi e più penetrati dal concetto e dall'affetto dell'unità nazionale.

Non è perciò a dirsi come in Lombardia si commovessero gli animi a questa inusitata smania di totale sovversione legislativa; ma essa era troppo orgogliosa di poter dare uno splendido esempio di abnegazione e sacrificio agli altri popoli, pel caso che la fortuna d'Italia li avesse costituiti nell'identica condizione, e lo diede generosamente senza lagnarsi. D'altra parte gli avvenimenti del 1848 l'avevano guarita da ogni velleità di autonomia, d'ogni meschina gara per l'elezione della Capitale, presentendo ciò che non aveva forse ancora presentito il Governo, l'alto destino della Nazione italiana, e, come

Digitized by Google

per ultimo risultato, la vera Capitale di fatto e di diritto sarebbe stata Roma. Le umiliazioni e gli strazii patiti negli ultimi dieci anni di dominazione austriaca avevano pure insegnato quanto fosser preziose l'indipendenza e la libertà, e come per raggiungere l'una e l'altra fosse indispensabile l'unione a qualunque costo col Regno subalpino.

E questo sacrificio pei popoli di Lombardia non consisteva già nelle perdite materiali pel trasporto altrove di tutti i propri Dicasteri ed impiegati, o nella diminuita probabilità della residenza in Milano di un Principe o di un Governo, ma sibbene nel veder distrutte in un momento e senza giudizioso esame tutte le proprie civili istituzioni, che avevano resistito al cozzo di tanti contrari interessi, e che avevano costato ai loro maggiori immensi studi e fatiche, e che perciò, non solo erano state rispettate dallo straniero, ma imitate ben anco in molte parti. E tanto ciò è vero, che, accordata, quasi a compenso di queste materiali perdite, la residenza in Milano della Corte di Cassazione, il popolo milanese si strinse nelle spalle, e ricusò di annettervi alcuna importanza.

È da quest'epoca che cominciano gli errori del Governo per riguardo all'Amministrazione, che continuati sopra più ampia scala per le successive annessioni, come diremo più avanti, contribuirono al totale discredito della stessa; discredito che avrebbe avuto le più tristi conseguenze, se la virtù dei popoli e la loro pertinacia di volere ad ogni costo e con qualunque sacrificio, anche il più grave, *fatta l' Italia*, non le avessero scongiurate.

Si è accennato più sopra la determinazione del Governo di distruggere in poco tempo le istituzioni e le discipline tutte vigenti in Lombardia, e di sostituirvi nuovi ordini e nuove leggi. Il congegno però della macchina amministrativa non possedendo ancora l' elasticità e la forza necessaria per piegarsi speditamente alla esigenza dei nuovi bisogni creati dal mal concetto sistema, accaddero non pochi casi, nei quali cessarono le vecchie leggi senza che in tempo opportuno si fossero provveduti i mezzi per l' attivazione delle nuove; sicchè

le Autorità, che dovevano eseguirle, si trovarono senza istruzioni e nel massimo imbarazzo.

Modellate poi tutte le nuove leggi, o, se non le leggi, i regolamenti, dal più al meno, sullo stampo delle istituzioni ed abitudini delle vecchie Provincie, e quindi non molto intelligibili per chi aveva leggi ed abitudini diverse, ne venne per conseguenza la necessità di assegnare a ciascun ufficio di nuova istituzione qualche impiegato di esse Provincie: giustamente prevedendo, che in caso diverso l'esecuzione di quelle leggi avrebbe incontrato non poche difficoltà; ma, nella necessità in cui si era trovato il Governo di fare una scelta dei migliori soggetti per l'andamento dei diversi Ministeri, già enormemente ingranditi, si dovette ricorrere ai mediocri.

Da qui il giudizio, forse troppo severo, portato dalle popolazioni sull'attitudine e sul livello intellettuale della burocrazia subalpina, ma che pure ha un fondamento di verità in queste nomine, per chi non voglia o non sappia tener conto, che qualunque altra parte d'Italia si fosse trovata nella medesima posizione del Regno Subalpino avrebbe fatto altrettanto e coi medesimi risultati, giacchè era impossibile che un piccolo Stato potesse dare un contingente così largo di soggetti abili e capaci. La colpa era tutta del sistema e non degli individui.

Ma anche la serie degli impiegati mediocri nelle vecchie Provincie da imporsi alle altre nell'intendimento di unificare il nuovo Regno, fu presto finita, e le nuove annessioni avendo creato nuovi bisogni, fu d'uopo scendere ancor più in basso e ricorrere agli infimi. Ma qui si affacciava la difficoltà, che in alcune delle nuove Provincie, e particolarmente nella Lombardia, gli impieghi più importanti non dovendo per massima essere conferiti che a persone che avessero fatto un regolare corso di studi, si era perciò stabilita una giusta distinzione fra il personale, come dicevasi, *d'ordine* e quello *di concetto*. La distinzione fu tolta con una legge apposita, mediante la quale, non avuto riguardo alla lunga carriera di studi sostenuta, e specialmente dei legali, tutti gli impiegati del Regno furono parificati.

Digitized by Google

Questo provvedimento, che a prima vista si presenta quasi sotto l'aspetto di tendenza liberale, riuscì dannosissimo nelle sue conseguenze, perchè creò la possibilità di introdurre, come s'introdussero, nell'Amministrazione, ed anche in posti elevati, le persone le più inette, produsse lo scoraggiamento e lo sconforto negli impiegati migliori, e fu causa che si elevasse a sistema il più deplorabile favoritismo.

Altra misura improvvida del Governo deve rinvenirsi nel sistema della nomina dei Prefetti. Non vogliamo entrare nella parte politica di quest'argomento e discutere, se, o meno, sia conciliabile cogli interessi della libertà e colla moralità dell'Amministrazione il tener sempre a disposizione dei ministri un'esca per attirare e corrompere i rappresentanti della nazione, allettandoli a sostenere tutte le loro proposte e buone e cattive; ma dobbiamo dichiarare che anche questa misura ebbe per risultamento il discredito dell'Amministrazione, perchè le persone destinate all'ufficio di Prefetti, comunque generalmente commendevoli per onestà e patriotismo e spesso per belle doti di educazione e di coltura, non possedendo, pure generalmente parlando, alcuna cognizione e pratica delle materie trattate nei loro uffici, eppur dovendo continuamente trovarsi in contatto colle persone più intelligenti ed illuminate della Provincia affidata alle loro cure, lasciarono e lasciano l'impressione la più sfavorevole. Oltrechè codesti Prefetti politici, come piacque chiamarli, riescono di sommo imbarazzo allo stesso Governo, anche politicamente, ogni qualvolta occorre un cambiamento di politica e di ministri, perchè difficilmente si possono indurre a rinunciare a quelle opinioni di cui si erano fatto un vanto ed un merito, e alla deferenza verso le persone dalle quali riconoscono la loro fortuna. Si assicura che anche il conte Cavour fosse contrario a questo sistema dei Prefetti politici e solo a malincuore siasi piegato ad accettarlo; e noi lo crediamo fermamente, perchè quell'illustre aveva troppo ingegno per non vedere a colpo d'occhio gli sconci e le difficoltà che avrebbe creato.

Altro inconveniente di gravissima conseguenza fu pur quello di togliere alle singole Provincie o Stati il loro particolare or-

ganismo amministrativo, invece di coordinarlo prudentemente e coll'opera del tempo al sistema centrale del governo. Tutti apprezzarono l'abolizione delle Dittature, ed approvarono del pari le soppressioni dei singoli governi, perchè nelle facoltà dei medesimi compenetravansi attribuzioni che escivano dalla sfera amministrativa; ma le luogotenenze, che esercitavano le loro attribuzioni come semplici delegazioni del Ministero, potevano benissimo resistere alla falce della distruzione.

Così si scisse inopportunamente l'Amministrazione, si creò uno stato di cose anormale e incompatibile col regolare disbrigo degli affari, si scemò la vera autorità del Governo: chè è assolutamente impossibile che, in tanto frazionamento e lontananza di Provincie e di Circondari, il Governo possa far eseguire i propri ordini e ottenere con successo quell' uniformità di esecuzione, che è tanto indispensabile, massimamente nei casi impreveduti ed interessanti la sicurezza pubblica.

E checchè si sostenga in contrario, allegando l'esempio dell'organamento francese, la prova più flagrante di questa impossibilità ebbe a fornirla lo stesso Governo in occasione dei lacrimevoli fatti di Aspromonte, per provvedere ai quali fu ben costretto a centralizzare a Palermo ed a Napoli i poteri. E così avverrà in ogni incontro di perturbazione, anche la più leggera. perchè l'idea di corrispondere direttamente dalla capitale con tutte le piccolissime Provincie e circondari è una vera utopia, se anche si voglia prescindere affatto dagli interessi e desiderii delle popolazioni.

Noi siamo unitari, perfettamente unitari nello spirito e nella parola, aborriamo da ogni idea di confederazione, perchè contraria alla vera grandezza e forza della Nazione, ma non crediamo si rechi offesa a questo principio unitario col delegare, colle necessarie cautele e mezzi di controllo, l'amministrazione a speciali incaricati nelle provincie per tutti quei rami che non hanno alcuna influenza sulla politica generale.

Anzi pensiamo che ciò deve riescire assolutamente utile alla Nazione sotto ogni rapporto, influendo sulla sua prospe-

rità e venendo in aiuto alle condizioni della configurazione geografica del suo territorio.

E questo nostro modo di vedere è così generalmente e fortemente radicato nelle popolazioni, che ad esso si deve attribuire, se il bisogno di aver Roma a qualunque costo, per trasportarvi il Governo e la capitale, si è così ingigantito da convertirsi in una suprema necessità; imperocchè questo gran fatto, oltre al realizzare il sublime concetto dei nostri uomini più insigni, ormai penetrato nel cuore di tutti, porterà la conseguenza di parificare gli interessi di tutte le Provincie e di costringere quelle stesse, che oggi premono in senso opposto, ad unire i loro sforzi perchè l'Amministrazione sia equamente ripartita a seconda dei veri bisogni ed aspirazioni dei popoli. E l'istesso governo, costretto ora da circostanze insuperabili a dover far sosta nelle trattative dirette ad aver Roma, non trovò altro partito per tranquillare gli animi, fuorchè la promessa di migliorare l'Amministrazione con un opportuno discentramento.

Ora dobbiamo accennare un altro punto importante d'imprevidenza dei ministri del Regno Subalpino, quello cioè di non aver approfittato di tutto il materiale che loro aveva preparato il cessato regno d'Italia, e specialmente la Lombardia, per introdurre nei diversi rami di Amministrazione un regolare sistema di Contabilità, tanto più in quest'epoca in cui quasi tutto l'intricato sistema governativo è ridotto a computo e somma; e dobbiamo apertamente dichiarare che a questa mancanza si devono appunto, se non in tutto, almeno in parte, i deplorabili risultati della diminuzione dei redditi ed aumento delle spese del nuovo Regno.

In ispecie poi ci è impossibile non farci organo del biasimo universale che attaccasi all'infelicissimo sistema del *mandato* per tutte le partite fisse e determinate, evidentemente ed assolutamente dannoso; e se ne vedono quasi giornalmente gli effetti. Non si sa comprendere come il Governo abbia creduto di persistere in questa pratica, così illogica e contraria ai moderni progressi della scienza amministrativa, ad onta della decisa opposizione della libera stampa, sciupando così annualmente l'opera di

Digitized by Google

moltissimi impiegati, la quale, destinata al vero controllo delle rendite, avrebbe dato il vantaggio di somme non indifferenti.

È tanto facile il comprendere, che una volta inscritta la partita fissa nei registri e determinate le norme sicure per procedere al suo pagamento, l'esecuzione di questo può essere affidata anche all'impiegato più infimo senza alcun inconveniente e senza l'occorrenza di ordini speciali; e tanto più presentemente, che col mezzo del telegrafo, non solo di giorno in giorno, ma di ora in ora, ogni dipendente ufficio di cassa può essere avvertito nel caso di sospensione di qualunque pagamento.

Nè si dica che il mandato sottoscritto dal ministro e veduto dalla Corte dei conti sia richiesto dalla legge. L'esecuzione della legge non sta nella materiale forma di uno stampato o scritto qualunque, ma sta nel principio, che ogni pagamento non possa, in massima, essere effettuato se non sopra ordine espresso del Ministero e sotto sua responsabilità: indifferente poi che quest'ordine possa essere dato in genere per la regolare iscrizione della partita, riguardo alla spese determinate e fisse, ed in ispecie e di volta in volta per le spese eventuali.

Siccome poi il mandato costituisce una specie di duplicato col decreto di pagamento, così a maggior risparmio di tempo e per uniformità, si potrebbe, anche per le spese eventuali, sostituire al mandato l'ordinanza, da unirsi alla pezza giustificativa del pagamento, ossia quittanza.

Anche l'improvviso sconvolgimento di tutto il sistema giudiziario delle singole Provincie per sostituirvene un altro, che, a torto o a ragione, non si riconosce migliore dei preesistenti, mentre sono ancora in attività i diversi codici civili, trovò avversa l'opinione dei popoli delle nuove Provincie e la stampa non mancò a suo tempo di manifestarlo.

Infine, influì a peggiorare le condizioni dell'Amministrazione anche la forma materiale delle leggi, che lasciano trapelare sempre l'odore del sistema del cessato Regno Subalpino, ed in ispecialità di quelle finanziarie, non mai abbastanza sintetiche, e dedotte da ben definiti principii, ma troppo

minuziose ed analitiche, di dubbia interpretazione, e in alcune parti ben anco di antipatica esecuzione, e bisognose di continui schiarimenti (1).

Tutti questi errori ed altri di minor importanza, che per brevità si omettono congiunti al dissesto finanziario, forse naturale in uno Stato nuovo che doveva tutto creare ed ordinare, contribuirono ad ingenerare nelle popolazioni il concetto, che l'Amministrazione non sia abbastanza regolare, o per lo meno non raggiunga lo scopo di contribuire al ben essere e agli interessi generali della nazione italiana.

Nel capitolo seguente indicheremo anche più precisamente quali conseguenze ne siano derivate e in quali condizioni si trovi presentemente l'Amministrazione del Regno d'Italia.

CAPITOLO VI

Situazione attuale.

Qual'è presentemente la vera situazione dell'Amministrazione? È ormai tempo di mettere il dito sulla piaga e dire tutta la verità, se vogliamo davvero e di buona fede trovarvi il rimedio.

Nella Capitale, presso il Ministero e la Corte dei Conti abbiamo un accentramento di affari così enorme e sfrenato, da generare già per sè solo, senza cercare altre cause, la massima confusione.

Siamo assicurati che soltanto al ministero delle Finanze pervengono annualmente per la trattazione circa N. 350,000 affari. Quasi altrettanti, in proporzione della spesa e numero degli impiegati, dovrebbero essere presentati ai ministeri della Guerra e dei Lavori pubblici, ed il doppio, cioè settecentomila, per tutti gli altri sei ministeri dell'Interno, di Grazia e Giu-

(1) In Lombardia, per esempio, la legge del bollo, sotto l'aspetto dell'interesse, era piuttosto vantaggiosa in confronto di quella in corso; eppure venne accolta freddamente e si elevarono anzi dei reclami, e ciò appunto per le indicate ragioni di minor chiarezza e di antipatica esecuzione.

Digitized by Google

stizia, degli Esteri, dell'Istruzione, dell'Agricoltura e Commercio e della Marina: così, in tutto, il governo di Torino avrebbe annualmente a dare spaccio a circa un milione settecento cinquantamila affari (1).

Nove sono i ministri, e noi domandiamo francamente, è egli concepibile che essi possano rivedere e coprire colla loro responsabilità, come vorrebbe la legge, un numero così strabocchevole di spedizioni? E se ciò è moralmente e fisicamente impossibile, a che serve, che significa la loro firma? E se, per ipotesi, pure il potessero, dove troverebbero essi in tal caso il tempo di ideare, esaminare, discutere tutti i più importanti progetti? E a che allora si ridurrebbe un ministro?

Ma poniamo pure che i ministri facciano miracoli e che essi possano tutt'ad un tempo incumbere alle cure d'alto governo e vedere, come capi d'ufficio, tutti gli affari correnti; ma questo accentramento eccessivo è egli utile e necessario?

Possiamo rispondere senza tema d'errare, per l'esperienza di trent'anni nella pubblica e privata Amministrazione, che per riguardo al ministero dell'Interno, delle Finanze, dell'Istruzione pubblica, della Giustizia e culti, del Commercio, ed in parte per quello dei Lavori pubblici, non è nè utile, nè necessario, e lo proviamo.

Tutti i migliori pubblicisti sono d'accordo nel principio non esservi migliore amministrazione di quella costituita sul luogo ove nascono e si sviluppano gli affari, perchè ivi più che altrove si è pienamente al giorno di tutte le notizie ed elementi che vi hanno relazione, e per dippiù, in luogo si possono rimuovere o superare facilmente tutte le differenze e dif-

(1) Ci siamo rivolti a persona autorevole presso il ministero di Torino per avere i dati statistici precisi sopra questo rapporto, e fu risposto, non potersi assecondare il nostro desiderio per mancanza di documenti da cui desumerli, imperciocchè, tenendosi da ogni ministro e da ogni capo di divisione un metodo diverso per la classificazione degli atti, molti de' quali di minor importanza non vengono nemmeno numerizzati, il computo di essi riesce assai difficile ed incerto. Da ciò il lettore può farsi un'idea del disordine che deve regnare in quell'atmosfera, che non dipende, già dagli individui, i quali tutti, dobbiamo rendere questa giustizia, dal ministro all'ultimo inserviente, si prestano volonterosamente pei rintracciamento di ogni atto, ma sibbene dalla erroneità assoluta del sistema.

ficoltà, per la comodità di avere informazioni e schiarimenti e di raccogliere le prove mancanti.

Il giusto desiderio quindi di tutte le popolazioni di avere nella propria Provincia un *centro completo* della loro Amministrazione, in quanto non si opponga al generale Interesse dell'intera Nazione, è perfettamente legittimo e ragionevole.

Del paro evidenti sono le ragioni che consigliano un tale discentramento al punto di vista dell'utilità dello Stato. Indipendentemente dal fatto che, in luogo, un buon numero di affari si possono anche trattare di presenza ed a voce, e quindi con un risparmio sensibile di atti, si deve aver pure riguardo al risparmio nel reiterato trasporto di voluminosi carteggi e documenti, ed a quello molto più riflessibile che si otterrebbe sullo stipendio degli impiegati, (astraendo anche dal minor numero di funzionari che verisimilmente occorrerebbe in un più razionale ordinamento) pel minor costo d'ogni oggetto nelle Provincie in confronto della Capitale: risparmio che si può ragionevolmente computare in un quarto dell'attuale importo e ciò con maggior soddisfazione degli impiegati medesimi, i quali, in generale, preferiranno sempre qualche minor vantaggio, sia nell'onorario, sia nelle promozioni, ad un utile maggiore lungi dal loro naturale domicilio.

E un guadagno anche più importante si avrebbe al punto di vista della maggiore sicurezza nella trattazione degli affari. I ministri e gli impiegati che operano sotto la loro immediata direzione e sorveglianza, sono eglino infallibili? E se non lo sono, chi riparerà ai loro errori, non esistendo più alcuna autorità superiore a cui ricorrere?

Si comprende benissimo che gli equivoci in danno dell'Erario, mercè le osservazioni dei dipendenti uffìcj che devono eseguire l'ordine, ed anche per la buona fede degli stessi cittadini interessati, possano in parte essere riparati; ma a quelli in danno dei privati chi vi rimedia? Mentre non è fuori di ragione il supporre che lo stesso ufficio che ha commesso l'errore difficilmente vorrà riconoscere il torto e ripararlo, non sempre la voce del giusto e del debito prevalendo alle naturali ripugnanze dell'amor proprio, parte essenzialissima dell'egoismo umano.

I ministri di uno Stato di qualche importanza non debbono personalmente ingerirsi in atti ed operazioni di semplice amministrazione. È nel dirigere tutte le intricate fila del congegno complessivo dell'Amministrazione del Regno, è nello studio delle normali da applicarsi generalmente, è nella redazione dei progetti di legge da sottoporsi, perfettamente complete, al Parlamento ed alla Corona, è nella formazione del preventivo generale delle rendite e delle spese, è nel rintracciare continuamente tutte le combinazioni che possano condurre a miglioramenti in ogni ramo da loro dipendenti, è nel conoscere i bisogni veri delle Provincie tutte col contatto continuo delle persone più intelligenti ed influenti, è nel bilanciare con prudenza e assennatezza le capacità ed i meriti dei dipendenti impiegati per convenientemente applicarli alle diverse incumbenze, è nella sorveglianza continua, indefessa de' medesimi, è in tutte queste attribuzioni di alta ispezione che l'opera dei ministri deve essere continuamente e tutta quanta impegnata.

E che vi è mai di più illogico e indecoroso che il vedersi la firma di un ministro dell'importante Regno d'Italia a piè di un dispaccio, che abilita l'ufficio di un oscuro comune alla provvista di un tavolo od altro oggetto per l'importo di L. 3, o fa rilievo ad un cassiere per l'errore di pochi centesimi, o contiene la nomina di un inserviente di uno degli infimi stabilimenti dello Stato.

Tutte indistintamente le persone, che si recano a Torino per qualche loro occorrenza, ne riportano l'impressione la più penosa della confusione in cui, a causa dell'irragionevole accentramento, si trovano gli uffizii dei varj ministeri. Nessun protocollo generale (1) nessun catalogo nominativo, per potere a colpo d'occhio render conto di ogni affare e documento. Non un regolare sistema d'archivio pel collocamento

(1) Si accerta che negli ufficj del ministero dell'Interno sia ora stato attivato il protocollo generale, per le disposizioni che erano state precedentemente ordinate dal Segretario generale conte Borromeo. Manco male che pure una volta si riconosca la necessità di un registro così importante, che è la bussola di ogni ben regolata Amministrazione.

degli atti con opportune classificazioni onde poterli facilmente rinvenire.

Il controllo, tanto vantato, della Corte dei Conti, non esiste in fatto, nè esisterà realmente fino a che non sarà attivato un regolare impianto dei registri di contabilità, nei quali vengano annotate e bilanciate mensilmente ed annualmente tutte le partite fisse dei percepienti; e lo provano i ripetuti casi di emissione e firma da parte di questa magistratura di mandati duplicati, ed anche triplicati, per l'egual titolo ed a favore della stessa persona, ed il fatto ancor più importante della instabilità delle cifre dei conti che si presentano al Parlamento che diversificano da un mese all'altro di somme considerevoli per cui occorrono continue rettifiche ed aggiunte.

E con tutto ciò tra Ministero e Corte dei conti si sostiene, per personale e spese d'ufficio, la ingente spesa di L. 8,170,241 30, come alla seguente dimostrazione desunta dal preventivo presentato alla Camera dei deputati per l'anno 1863.

Ministero delle finanze	L.	1,613,100	—
Ministero di grazia, giustizia e culti . . .	»	599,055	—
Ministero degli esteri	»	256,628	88
Istruzione pubblica, compreso il consiglio superiore e le spese d'ufficio	»	468,788	—
Ministero dell'interno	»	858,200	—
Ministero dei lavori pubblici, compreso il materiale e la pubblicazione dei documenti sui lavori	»	1,133,349	42
Ministero della guerra	»	1,655,100	—
Ministero d'agricoltura, commercio ed industria	»	318,700	—
Ministero della marina	»	397,320	—
	L.	7,300,241	30
Corte dei conti	»	870,000	—
	L.	8,170,241	30

Discendendo nella scala amministrativa, a capo di ciascuna piccola provincia, per l'amministrazione politica come organi del

Governo in faccia alle popolazioni e di queste rispetto al Governo, troviamo nei centri maggiori le Prefetture e nei centri minori le Sotto Prefetture, ma, se si eccettua ciò che ha riferimento alla sicurezza pubblica, in tutto il resto hanno facoltà così eccessivamente limitate da non raggiungere alcuno scopo.

Tanto è vero, che ove si togliesse ai Prefetti e sotto Prefetti l'ispezione sommaria dei conti dei Comuni (chè per una revisione regolare non furono loro concessi i necessarii mezzi), l'esame dei protocolli dei Consigli comunali, l'appalto dei tagli dei boschi, poche ispezioni nella Guardia Nazionale, la presidenza dei Consigli provinciali — ufficii ed incumbenze tutte di così poco momento, che facilmente potrebbero essere disimpegnate dalle deputazioni provinciali — codeste Prefetture e sotto Prefetture, nel modo e forma con cui sono ora costituite, tornerebbero affatto inutili, tanto più che anche la parte risguardante la sicurezza pubblica è già affidata ad uno speciale Delegato.

In sostanza, a questo modo ordinate, le Prefetture e Viceprefetture non sono punto *Dicasteri amministrativi*, ma puri ufficj politici, e la carica di Prefetto si riduce ad un posto d'onore e di confidenza.

Ed è poi inopportuno che per ogni menoma vertenza tra i Comuni e le Prefetture si debba invocare l'intervento dei ministri e della Corona, se è cosa di ordine politico, e quello della Corte dei Conti se è quistione di cifra. Fino a che si trattava del piccolo Regno subalpino tale sistema poteva anche procedere senza inconvenienti, ma ora è affatto illogico e dannoso, mentre e la Corona e gli alti ordini della magistratura devono essere occupati in officj ben più importanti, e perciò non dovrebbero intervenire che nei rari casi di gravissimo conflitto e sempre nel grado di Cassazione per la correzione di evidenti errori di fatto o di diritto.

Si rende quindi indispensabile si abbiano ad ampliare di molto le facoltà ed i lavori delle Prefetture, estendendo la loro direzione ed ispezione anche ai rami tutti di pubblico servizio finanziario; imperocchè non possiamo convenire nell'opinione di chi vorrebbe esclusa ogni ingerenza delle

Prefetture nei detti rami per la ragione che le medesime sono dirette da uomini di fiducia del Governo; poichè questo inconveniente si verifica in grado ben maggiore sottoponendoli alla immediata dipendenza dei ministri, che, oltre alla fiducia, hanno anche l'assoluto, potere e per dippiù si toglie per tal modo anche il mezzo di poter rettificare gli errori e dar corso ai reclami in terza istanza.

Abbiamo parlato delle Prefetture, poichè, quanto alle Sotto Prefetture, a nostro modo di vedere dovrebbero essere soppresse.

Nell'ordine finanziario troviamo nelle Provincie la divisione dei diversi ufficj spinta quasi all' esagerazione, per cui i cittadini non molto esperti nella materia conoscono difficilmente a quale ufficio debbano dirigersi nei loro bisogni.

Nulla diremo parimenti intorno alle istituzioni tutte che regolarono l' unificazione del debito pubblico e regolano anche in giornata la relativa amministrazione, perchè avendo essa di scorta i registri d'ogni partita e facendosi annualmente il bilancio, è circondata di sufficiente controllo; e d' altra parte coll' essersi tolto l' obbligo della quitanza, si è anche vieppiù semplificato il meccanismo, e la pubblica opinione, che ha sempre un fondo di giustizia ne' suoi giudizii, se ne mostrò soddisfatta.

Si sono istituite sei Direzioni del Contenzioso finanziario nelle città di Torino, Milano, Napoli, Firenze, Bologna e Palermo, delle quali non sappiamo vedere nè il bisogno nè la utilità, mentre, o trattasi di decisioni che non escono dalla sfera amministrativa, ed in tal caso noi pensiamo che, sotto la garanzia di tre regolari stadi di giudizio, la decisione sia di spettanza della sola Autorità amministrativa; o trattasi invece di vertenze involventi contestazioni di diritto, o conflitto di interessi tra l'Erario, i Comuni od i privati, ed in tal caso le decisioni devono emettersi dai tribunali ordinarii, essendo ciò molto più consentaneo allo svolgimento della libertà, perchè infine questi speciali giudizi amministrativi si risolvono in veri tribunali eccezionali.

Alla difesa degli interessi dell' Erario potrebbero sempre

Digitized by Google

provvedere gli ufficj degli Avvocati dei poveri, ai quali potrebbesi benissimo, con economia di spesa e senza inconvenienti, affidare questa speciale incumbenza, allargandone anche la denominazione, se così pare.

Pel servizio del pubblico Tesoro si sono istituite N. 18 speciali direzioni, cinque già attivate e tredici da attivarsi col 1.° gennajo 1864. Per quello delle Gabelle, sotto la quale denominazione si comprendono anche le tasse sui generi di privativa e la gestione delle relative fabbriche, N. 27 direzioni; e per gli interessi demaniali, dei quali fanno parte le Amministrazioni dei beni della nazione, quella del lotto, della carta bollata e delle tasse di registro, N. 50 direzioni.

Non è tanto facile il comprendere come possa essere conciliabile coll' economia della spesa e con quella eguaglianza che si vorrebbe introdurre per tutto il Regno, anche a costo di sacrificare ad essa i più cari interessi e le più vive aspirazioni dei popoli, questa grave disparità numerica, tra gli ufficj dirigenti di ciascheduno di questi rami: 7 pel contenzioso finanziario, 18 per l' amministrazione del Tesoro, 27 per quella delle Gabelle, 50 per quella del Demanio; e tutte cifre, si noti bene, nessuna delle quali ha alcuna relazione nemmeno colle circoscrizioni territoriali nè politiche nè giudiziarie nè scolastiche, ma posto pure il caso, che ciò fosse stato ragionevolmente richiesto dai veri bisogni creati dalle diverse località, questi ufficj non offrono alcuna fondata speranza di buon andamento, perchè tutti, dal più al meno, sprovvisti di regolare contabilità e mezzi positivi di controllo, chè precipuo scopo della scienza amministrativa moderna è quello di coordinare ogni azione ed operazione in modo ed in tal forma, che raggiunga lo scopo di fornire l'*eguale* risultato finale con due mezzi disparati ed affatto indipendenti (1).

(1) Anche con pericolo di annoiare, crediamo dare qualche esempio pratico dei mezzi che devono contribuire alla formazione di questa prova o controllo.

Se vogliasi cercare un efficace elemento di controllo alla spesa pel mantenimento dei detenuti, si prescriverà che in ogni giorno, settimana o mese da parte del Tribunale, Pretura o altra magistratura si abbia a rassegnare all' ufficio di con-

E parlando in primo luogo delle Tesorerie, dobbiam notare il grave difetto, del lasciarsi le medesime affatto isolate e senza alcun vincolo che le leghi e le metta in rapporto con qualche altra maggiore autorità in luogo; di sorta che sono tutte abbandonate alla sola sorveglianza del Ministero, lontano talvolta persino seicento miglia, e senza che i gestori abbiano prestato alcuna garanzia: mentre quella di un'annualità di soldo, ove pure esista, è affatto illusoria a fronte delle egregie somme di cui devono rispondere; e fa veramente stupore come un oggetto così importante e così vitale pel ben essere della nazione possa essere così ciecamente abbandonato alla buona fede degli individui senza alcuna regolare cautela.

Non vogliamo elevare alcun dubbio sopra questa buona fede, ma crediamo che i pubblici interessi devono essere al di sopra di ogni particolare considerazione e che non vi sia miglior mezzo di migliorarla e nobilitarla, di quello di introdurre nelle Amministrazioni garanzie così reali e positive da rendere impossibile, o per lo meno assai difficile, ogni errore ed ogni distrazione: dovessero costare anche maggiore spesa, di che non possiamo però persuaderci.

Progredendo per riguardo al ramo Gabelle e dipendenti,

trollo lo stato nominativo dei detenuti. Con ciò il controllo è pienamente garantito, perchè per riguardo al costo si ha già il contratto col fornitore e per le ragioni esposte nel conto l'elenco numerico delle giornate di presenza.

Si vuole creare una simile controlleria, supponiamo, per le tasse, che devono essere liquidate dai segretari dei tribunali, giudicature ed altri uffici: si tolga ai medesimi ogni ingerenza nella percezione del denaro effettivo e si limiti la loro opera alla liquidazione delle parcelle da riportarsi in un elenco in duplo, uno da rassegnarsi all'ufficio di registro colle copie per l'iscrizione nel repertorio e consegnimento effettivo delle somme, e l'altro all'ufficio di controllo, ed ecco i due elementi provenuti da fonte diversa di riscontro, in effetto dei quali non potrà più sfuggire alcuna partita e somma di denaro.

In un altro ordine di cose, si ha un bollettario comprendente N. 100 daziati diversi doganali. Fino a che ci saremo limitati alla ripetizione delle adizioni, delle singole somme e riscontro dei conteggi parziali dei daziati e della misura degli importi loro applicati in confronto della tariffa, avremo già fatto molto, ma la certezza che non siano corsi errori non si conseguirà mai, fino a che non si sia eseguito un esatto stralcio di tutti i generi indicati sotto la medesima denominazione e numero nella tariffa, ed effettuati in complesso i conteggi per tutte queste quantità così riunite non sarà risultata dall'adizione degli importi finali di questo conteggio una somma eguale alla cifra del totale risultato dello stesso bollettario.

Digitized by Google

94

notiamo sopratutto la mancanza di una regolare revisione dei libri bollettari e ricapiti delle entrate della nazione stata improvvisamente tolta anche in Lombardia.

È presumibile che il governo nazionale non abbia creduto di generalizzare a tutte le provincie d'Italia questo necessario sistema di revisione, che le antiche istituzioni lombarde chiamavano *spunta* (1), nel riflesso, che, tenuto conto del grandissimo numero d'impiegati che vi sarebbe occorso, l'adequato annuale delle rettifiche per somme riscosse in meno a danno dello Stato, adequato che per la Lombardia poteva ritenersi di circa L. 80,000, non avrebbe bastato a coprire la relativa spesa.

Ma nei computi per questo genere di operazioni la cifra del materiale risultato non rappresenta che in minima parte la intrinseca utilità dell'istituzione, mentre la vera, la grande utilità risulta dalle conseguenze indirette, cioè dalla diligenza ed esattezza, che i contabili devono necessariamente attivare, nella certezza che ogni loro operazione deve andar soggetta ad un regolare sindacato, per cui moralmente ricevono una spinta continua all'esattezza in ogni loro operazione.

Si chieda alle persone competenti, a qual causa si debba attribuire il fatto positivo di vedersi in questi ultimi anni scemati i prodotti daziarii doganali, malgrado che il commercio e le contrattazioni siano di tanto cresciuti da rappresentare un aumento di più milioni di prodotti; e tutti risponderanno concordi che tale deplorabile risultato devesi indubbiamente alla mancanza di freno nell'amministrazione, gli inconcussi principj della quale insegnano a non lasciar mai abbandonati a sè stessi i gestori, massime se isolati e lontani, perchè l'abbandono è quasi sempre causa della trascuranza, e questa trapassa il più delle volte in abuso e disordine.

Per riguardo poi specialmente alle tasse di registro, il cui prodotto, che è uno dei più importanti, si vede compreso nel preventivo di quest'anno per l'ammontare di 45 milioni, no-

(1) Veramente questa parola è alquanto barbara, pure esprime la materiale realtà della operazione, di segnare con un punto di matita tutti i documenti esaminati e trovati regolari.

Digitized by Google

teremo lo sconcio, che la maggior parte degli incaricati della liquidazione delle singole tasse siano pure chiamati alla scossione delle somme, e senz'alcuna controlleria di reversali e di bollettarj, massimamente per gli Ufficj distaccati, i quali perciò appongono la ricevuta del denaro sull'originale atto da tassarsi, che si presenta dalle parti e che si restituisce coll'indicazione del numero di repertorio dell'insinuazione. Ora poniamo il caso, che per la molta affluenza di affari nell'istesso giorno, o per altre cause che pur sono possibili, il ricevitore ritiri il duplicato dell'atto e non riporti effettivamente il suo estratto; supponiamo che il numero indicato alla parte non abbia alcuna relazione allo stesso Registro: qual mezzo avrebbe la pubblica Amministrazione per verificare l'ommissione? È palmare che si possono così distrarre centinaja e migliaja di lire senza che siavi alcuno al quale tocchi avvedersene.

La legge sulla tassa di registro è del pari improvvida nella parte che affida ai Segretarj dei Tribunali e delle Giudicature l'obbligo di riscuotere provvisoriamente le somme per rimetterle, assieme alle copie degli atti, agli Ufficj d'insinuazione e registro, i quali pòi ne rilasciano la ricevuta definitiva. Quale certezza, od anche solo probabilità, si può avere, che i denari giungano infallibilmente ed integralmente al loro destino, se mancano i mezzi di verificazione? Quale garanzia si è richiesta da questi funzionarj, fatti entrare per tal modo nella categoria dei contabili con maneggio di denaro?

Con questi esempi pratici noi non abbiamo inteso di offendere alcuno, e sarebbe puerile prendere l'argomento per questo verso; ma abbiam solo voluto provare la facilità, colla quale possono avvenire gravi disordini in questo importante ramo di rendita e l'assoluta necessità di provvedervi con misure più acconce di serio ed effettivo controllo.

Consimili irregolarità si verificano parimenti per riguardo ai proventi del bollo, massimamente negli Ufficj ove non esistono i mezzi per l'effettiva applicazione, per cui si deve supplire con *visti*, ed anco negli Ufficj più importanti, dove esistono i mezzi per l'applicazione dei bolli di supplemento,

Digitized by Google

pei quali non si rilascia alcuna ricevuta; inconvenienti tutti che non si sarebbero verificati ove fosse stato conservato ed esteso a tutto il Regno il sistema delle macchine prussiane, le quali offrivano in fine della giornata il risultato di ogni operazione eseguita e quindi il mezzo più sicuro di un' esatta verificazione.

Per brevità, non instituiremo un esame speciale del Circondario, nel quale dal più al meno si verificano le stesse circostanze notate per la Provincia, e discenderemo agli ultimi gradini della scala amministrativa, al Mandamento ed al Comune.

Nel Mandamento, comunque circoscritto a pochissime decine di migliaja di individui, indipendentemente dalle autorità comunali troviamo attualmente sei Ufficj, e nei luoghi di confine anche sette, cioè:

Giudice di Mandamento.

Delegato Mandamentale.

Conservatore del censo.

Dispensiere degli oggetti di privativa.

Incaricato del Registro e tasse.

Verificatore dei pesi e misure.

Ricevitore delle Gabelle nei luoghi di confine.

Per tal guisa si è creata una spesa esorbitante senza che con ciò si ottenga un vero centro di regolare amministrazione.

Tutti gli inconvenienti avvertiti per le istituzioni della Provincia e del Circondario si verificano qui anche con maggiore intensità, perchè ogni operazione è abbandonata alla buona fede ed onestà degli individui, che nel mandamento si trovano anche più isolati.

Sopra tutto poi nell' interesse della libertà individuale e dello sviluppo delle libere istituzioni, dobbiamo rivolgere l'attenzione sulla inopportuna organizzazione del servizio di pubblica sicurezza, tutto abbandonato nei Mandamenti, per ragione di economia, ad individui che troppo spesso non hanno abbastanza istruzione, nè quindi capacità per ben interpretare il vero spirito dello Statuto e delle leggi, onde nascono ad ogni poco i più gravi inconvenienti.

Non è poi nemmeno cosa prudente il lasciar in tal modo troppo scoperto un funzionario con incumbenze così delicate, e talvolta senza che vi sia forza sufficiente per la di lui sicurezza.

Un concentramento pertanto di tutti questi piccoli ufficj isolati costituisce una vera necessità (1).

Parlando per ultimo del Comune, ci limiteremo ad indicare il grave errore di non essersi tenuto alcun conto della disparità materiale ed economica fra i piccoli ed i grandi Comuni, per cui le città di Napoli, Palermo, Firenze, Milano e Torino sono trattate egualmente come l'ultimo comune che noveri duecento o trecento anime: sconcio al quale occorre assolutamente di rimediare, perchè origine delle più dannose conseguenze.

Ora a completare il quadro dello stato attuale dell'Amministrazione del Regno per riguardo alla Provincia, al Circondario, al Mandamento ed al Comune, non resterebbe che di parlare delle istituzioni che si riferiscono all'amministrazione della giustizia, alla pubblica istruzione, ai lavori pubblici ed all'agricoltura, industria e commercio.

Parlando anzitutto dell'Amministrazione giudiziaria, e senza addentrarci in alcuna discussione di merito, che escirebbe dai limiti prefissi al nostro lavoro, ci limiteremo solo a dichiarare che, per comune consentimento delle persone più dotte nella materia, il modo e la forma, in cui erano costituite queste magistrature in Lombardia si sarebbero prestati facilmente all'introduzione dei nuovi più liberi sistemi di pubblico giudizio, e che, ove si fosse introdotto nelle Preture, che costi-

(1) Sopra questo proposito veggasi la dettagliata memoria dell'avv. Alessandro Righini pubblicata nella *Gazzetta di Milano* nei giorni 10 e 11 aprile 1862 e colla quale viene presentato un opportuno confronto sulla maggiore spesa che si viene a sostenere con questo inopportuno frazionamento di piccoli Ufficj mandamentali.
Da questo confronto risulta con tutta evidenza che soltanto pei due distretti di Romano e Treviglio in Lombardia, che comprendono una popolazione di 53429 abitanti, la maggiore spesa ascende a lire 50,169 16, che deve però ridursi a sole lire 37,503 74 per un doppio accaduto nel conteggio della spesa del sistema anteriore. Ora conteggiata proporzionalmente quest'ultima cifra di lire 37,503 sull'intiera popolazione del Regno d'Italia di 22 milioni, il risparmio colla concentrazione ascenderebbe positivamente a circa 15 milioni.

tuivano la prima istanza, il mezzo di trattare le cause collegialmente (chè invero assolutamente esorbitante riesciva la facoltà accordata alle medesime di decidere qualunque causa senza quella guarentigia), poco più altro lasciavano desiderare.

Quanto all' istruzione pubblica, tutte le nuove istituzioni riescirono così inopportune e gravose anche per riguardo alla spesa, da richiedere urgentemente una radicale riforma, nel che sono già pienamente d' accordo e Governo e Parlamento Nazionale.

Per rispetto ai lavori pubblici, che perdettero gran parte della loro importanza per la costruzione delle Strade ferrate, non fu fu posto in essere un vero nuovo sistema, e ad ogni modo, siccome per questa parte il Regno Subalpino era già discretamente avanzato, non caddero sopra questo ramo gli appunti della pubblica opinione.

Anche per ciò che si riferisce all' agricoltura, all' industria ed al commercio, le nuove istituzioni non suscitarono, o ben poco, le censure del pubblico.

Non ci siamo poi occupati di ciò che nelle Provincie può avere attinenza al ramo poste, ai telegrafi, alla guerra ed alla marina, perchè non esercitano un'influenza diretta, e perchè son tutti d'accordo sull'assoluta necessità che le attribuzioni riferibili a questi rami siano disimpegnate direttamente e per intiero dal governo centrale.

Noteremo solo la necessità di togliere al governo centrale e di affidare alle Provincie l' esaurimento di tutti i reclami che si riferiscono alle decisioni dei consigli di leva, e ciò tanto nello scopo di sollevare il ministero della guerra da un lavoro di immenso rilievo per l' interesse generale della nazione, quanto pel giusto principio di lasciare alla dipendenza delle autorità civili, nell' interesse della libertà, tutti i cittadini, fino a che per effetto del prestato giuramento non appartengano effettivamente all' esercito.

Nell' ingrato nostro lavoro non abbiamo, per amore di brevità, toccato che parte dei difetti più salienti dell'Amministrazione attuale del Regno, ma anche soltanto da questo quadro imperfetto risulta ad evidenza:

I. Che l'Amministrazione non è distribuita proporzianatamente alle forze ed estensione del corpo della Nazione, nè procede perciò con sufficiente ordine e con quei savii intendimenti che insegnano la scienza e la pratica, essendo in molte parti appoggiata alla solerzia ed alla buona fede del solo individuo.

II. Che comunque nelle leggi e nei regolamenti si esprima continuamente il grande principio dell'unità nazionale e del civile progresso, pure in fatto questo principio venne continuamente violato, informandosi l'amministrazione attuale alle idee ed alle vedute dei diversi ministri senza quel generale accordo e quell'unico concetto indispensabile per un primo impianto di qualunque nuova istituzione, massimamente per ciò che si riferisce alla circoscrizione territoriale, all'eguaglianza ed all'ordine nella distribuzione degli ufficj, sicchè tutto procede alla spicciolata e senza quel nesso, che serve a creare un tutto omogeneo, ed imprimere forza e grandezza alla Nazione.

III. Che non pertanto importa una spesa veramente sproporzionata alle attuali forze del Regno e superiore di molto a quella che si sosteneva dai singoli Stati prima della loro unione, e quel che è poi singolare, col soprassello, che in generale nemmeno gli stessi impiegati si trovano soddisfatti della loro posizione e dei loro lavori.

Non è quindi a meravigliarsi se in presenza di questa situazione sconfortante la pubblica opinione si sia commossa e chieda urgentemente dei radicali rimedii, imperocchè se il male continuasse, potrebbe ingenerare le più serie complicazioni ed intaccare fors'anco quei gloriosi risultati di unità nazionale dovuti alla virtù ed al senno del popolo Italiano, il quale per conseguirli ha già sostenuto tanti sacrificii.

CAPITOLO VII

Abbozzo di radicale riforma.

Prima di esporre le nostre idee circa un progetto di radicale riforma del sistema amministrativo del Regno d'Italia,

Digitized by Google

che a nostro avviso dovrebbe rimediare, se non in tutto, almeno in parte agli inconvenienti e ai disordini che abbiamo additato, ci occorre anzitutto di dichiarare:

1.° Che nelle nostre proposte non si contengono che i punti fondamentali da cui partire, abbandonati i dettagli, ai quali non si può discendere che dopo uno studio di tutti gli elementi e dati ufficiali statistici di popolazione, di ricchezza territoriale, di affluenza di affari e di altre circostanze speciali, tra cui non ultime le abitudini della popolazione.

2.° Che i nostri principii sul modo di effettuare la proposta riforma sono affatto opposti a quelli esternati dall'onorevole ministro Quintino Sella nella sua relazione alla Camera dei deputati 1.° dicembre 1862. Egli, senza recarne alcuna ragione, non vorrebbe pel ramo politico amministrativo delegazioni di poteri a centri sovrapposti a più Provincie riunite, ma solo rinforzare le Prefetture sempre con dipendenza diretta dal ministro; mentre al contrario pel ramo finanza avrebbe deviato da questa base, istituendo dei grandi compartimenti ed altre molte e diverse suddivisioni, come abbiamo più sopra indicato, la qual cosa, come ognun vede, nella pratica applicazione deve produrre confusione non poca.

Noi invece abbiamo adottato un eguale trattamento per ogni ramo di pubblica amministrazione e quindi un regolare riparto territoriale per Comuni, Circondarii, Provincie e superiori centri governativi e per tutte indistintamente le materie trattate dai diversi Ministeri, partendo da un concetto semplice, l'unità vera del Regno, l'unità di ogni sua istituzione governativa d'ordine politico; ritenuto che un'amministrazione qualunque non potrà mai dirsi regolare, se tutte le sue parti non si legano scambievolmente e non si uniformano all'istesso sistema sotto ogni aspetto; per cui vorressimo tolto anche lo sconcio della diversità di trattamento degli impiegati a seconda dei diversi rami cui appartengono, diversità per la quale vediamo dei giudici che hanno percorsa una lunga carriera di studii, trattati peggio di un cancelliere, di un usciere e di un verificatore di pesi e misure, che non hanno avuto alcuna elevata istruzione.

Digitized by Google

3.° Che non intendiamo colla nostra proposta di creare un sistema nuovo e sconosciuto, ma sibbene di proporre un metodo già esperimentato, di facile effettuazione e di sicura riuscita.

Ciò premesso, se nell'indicare lo stato attuale dell'Amministrazione abbiamo tenuto il sistema analitico, discendendo dal complesso alle singole parti, terremo ora un processo affatto opposto, cominciando cioè dalle singole parti per ascendere al complesso, distribuendo nei gradi inferiori tutte le attribuzioni che ci sembrano più opportune a localizzarsi e riservando al governo centrale le rimanenti; e perciò prenderemo per prima cosa in considerazione il

Comune.

Se è giusto che tutti indistintamente i cittadini dello Stato abbiano gli eguali obblighi e gli eguali diritti, come è esplicitamente sancito dallo Statuto, un tale trattamento non può essere adottato per riguardo al Comune considerato come corpo morale, perchè ciò condurrebbe alle più illogiche conseguenze, non occorrendo di dimostrare che il trattamento e le istituzioni che possono rendersi necessarie ed opportune per una città di 200, 300 ed anche 500 mila abitanti, non lo possono essere del paro per un Comune di 200 o 300 anime.

Questo principio fu riconosciuto dai migliori pensatori di tutte le epoche e formò argomento delle più vive discussioni anche in occasione della riforma dell'anno 1755. La nuova condizione a cui siamo pervenuti, il maggiore sviluppo della libertà e degli interessi ed i riguardi giustamente dovuti a quei grandi centri di popolazione, che un tempo costituivano le capitali dei singoli Stati d'Italia ora riuniti in un sol Regno, farebbero propendere per la misura di dividere i Comuni in tre ben distinte classi.

Nella prima dovrebbero comprendersi tutte le Città designate a centro dell'Amministrazione, come si dirà più avanti, e nelle quali dovrebbe risiedere quella che noi chiamiamo *Delegazione ministeriale*, e il Municipio di questa classe starebbe in rela-

102

zione immediata colla stessa Delegazione, con diritto di reclamo al ministro dell'interno, come seconda istanza, ed al Consiglio dei ministri, sentiti il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, ed alla Corona come terza istanza amministrativa.

Nella seconda, tutte le altre Città e Comuni di maggior importanza, con una popolazione al di sopra dei diecimila abitanti, e questi dipenderebbero dalle Prefetture come prima istanza amministrativa, dalla Delegazione ministeriale come seconda e dal Ministero dell'interno come terza istanza.

Nella terza classe i rimanenti comuni, che dipenderebbero dal Capo di circondario ed avrebbero per seconda e per terza istanza la Prefettura e la Delegazione governativa.

A questa indispensabile classificazione dovrebbe quindi essere coordinata la legge comunale e provinciale, tenendo conto di tutto ciò che può essere consentaneo al maggiore sviluppo della libertà, ai veri bisogni delle popolazioni ed agli interessi nazionali.

Il Mandamento dovrebbe esser tolto e fondersi nel nuovo Circondario.

Per provvedere poi al comodo dei Comuni più distanti dal capo luogo e ai bisogni delle popolazioni per la conciliazione o il giudizio sommario nelle contestazioni di minor importanza, in tutti i Comuni di terza classe nei quali non avesse residenza un regolare ufficio giudiziario, il Consiglio comunale nella sua ordinaria tornata dovrebbe scegliere dal proprio seno una persona di fiducia pel disimpegno dell'ufficio di *arbitro pacificatore*, con facoltà di chiamare presso di sè e comporre le parti, ed in caso di non riescita, decidere senza formalità di giudizio, ma con motivato decreto, le piccole vertenze al disotto della somma di L. 60.

Simili decreti non avrebbero però forza esecutiva se non dopo una comparsa avanti un giudice del circondario, il quale, trovando di confermare il decreto, asseconderebbe senza altre pratiche la domanda di esecuzione, e in caso diverso rimetterebbe le parti a provvedersi in sede ordinaria avanti il giudice.

Sarebbe questo il primo tentativo per giungere gradatamente al sistema vagheggiato dai più avanzati pensatori, di affidare

al popolo la scelta dei propri giudici, già esperimentata con successo dai governi più civili e più liberali.

Questi arbitri durerebbero in carica per un anno, con diritto alla rielezione, ed avrebbero inoltre l' incarico di definire le piccole questioni risguardanti le persone e le lesioni d'onore, quando non si credesse di affidarlo alle cure del sindaco.

Circondario.

A questo dovrebbero far capo gli affari tutti amministrativi politici e finanziarii della assegnatagli giurisdizione, sia in rapporto al ben essere dei Comuni ed altri corpi morali ed allo svolgimento di tutti i loro diritti ed interessi, sia come organo del governo rispetto agli interessi generali della nazione.

L' estensione del Circondario dovrebbe in via ordinaria essere circoscritta ad un numero di comuni, la cui complessiva popolazione raggiungesse il diritto alla nomina di un deputato al Parlamento e di tre consiglieri provinciali.

Il Circondario si completerebbe in ogni sua parte con una magistratura giudiziaria, la quale dovrebbe tenere una posizione media tra le Giudicature e i tribunali di Circondario e attuali essere organizzata in modo da poter decidere collegialmente in grado di prima istanza tutte le cause; così verrebbe provveduto all'obbiezione che ebbe ad incontrare la conferma del sistema delle Preture che erano vigenti in Lombardia, per difetto di collegialità dei giudizi e si economizzerebbe sulla spesa attuale dell'infinito numero di giudicature e dei molti tribunali di Circondario presentemente in attività.

Il capo amministrativo del Circondario avrebbe poi specialmente nelle sue attribuzioni l' incarico di approvare i preventivi ed i consuntivi dei Comuni di terza classe mediante regolare revisione ed in seduta pubblica coll' intervento di almeno due dei consiglieri provinciali e così tutte le spese comunali sino ad un limite da determinarsi. Avrebbe del pari l' incarico di rivedere ed approvare colla stessa forma i conti degli stabilimenti di pubblica beneficenza esistenti nel proprio circondario, sempre in dipendenza dei Comuni di terza classe.

Digitized by Google

104

Tutti gli esistenti uffici mandamentali e di Circondario contribuirebbero a fornire il loro contingente d'impiegati, a cui dovrebbe essere aggiunto un capo dirigente, una piccola sezione contabile ed un cassiere, che sostituirebbe l'attuale Tesoriere.

Per tal modo con un sensibile risparmio di spesa si raggiungerebbe lo scopo del miglior servizio con sicure guarentigie di regolarità e di controllo, ben certo che le popolazione si troveranno soddisfatte di rinvenire in un unico centro tutte le autorità preposte all'Amministrazione e con tutte le facoltà necessarie per dare spaccio a qualunque affare; a cui si potrebbe aggiungere anche un discreto presidio di pubblica forza da poter garantire ovunque la pubblica tranquillità, mentre col sistema dei piccoli mandamenti la forza pubblica è troppo disseminata ed esposta a continui pericoli.

Provincia.

Parlando dell'Amministrazione politica, ben poco si avrebbe a variare nelle attuali Prefetture.

È di tutta evidenza che colla creazione del nuovo Circondario, il quale oltre al disimpegnare esso stesso non pochi affari, agevolerebbe di molto quelli pure che fossero devoluti all'autorità prefettizia, il cómpito delle Prefetture sarebbe di più facile disimpegno. In relazione diretta solo coi Comuni di seconda classe, e cogli altri a mezzo degli ufficj di Circondario, la Prefettura, nel mentre avrebbe modo di esercitare sotto le condizioni della legge una benefica sorveglianza sopra i Comuni e stabilimenti tutti, avrebbe ben anco la possibilità di occuparsi dei più utili miglioramenti e di esercitare il più esatto controllo sulla parte dell'azienda finanziaria della Provincia, interessante la intera nazione, nella quale si concentrerebbero tutti i rami, con quelle facoltà, che dall'esame del complesso delle cose si troverà opportuno di stabilire.

Per tal modo la Prefettura nella nuova amministrazione italiana verrebbe ad acquistare novella vita e quasi la stessa importanza, se non anche maggiore, delle Prefetture francesi, e

Digitized by Google

costituirebbe la prima istanza pei Comuni di seconda classe e la seconda istanza pei Comuni di terza classe.

Dovrebbe poi essere assistita da un regolare ufficio del Genio e da un altro di contabilità.

Competerà ai Prefetti la nomina, dietro proposta dei capi, degli impiegati d'ordine degli uffici amministrativi di Circondario.

Sarà nelle facoltà dei medesimi la nomina dei sindaci dei Comuni di terza classe, dietro pure proposta del capo di Circondario.

Delegazione governativa.

In ciascuna delle principali circoscrizioni del Regno, e precisamente nelle città di Napoli, Palermo, Torino, Firenze, Milano, Bologna, Parma e Modena, e Cagliari, a cui verranno in seguito aggiunte Venezia e Roma, verrà stabilita una Delegazione di governo, la quale, senza avere alcuna vita o rappresentanza politica, disimpegnerà per mandato espresso del ministero ed a suo nome ed in conformità delle leggi e delle speciali istruzioni, le incumbenze amministrative ordinarie relative agli affari che si verificano nella propria giurisdizione, eccettuati i seguenti:

1.° Poste, telegrafi e strade ferrate.

2.° Affari militari, meno le decisioni sui reclami contro i consigli di leva e la liquidazione delle spese a carico dell'Erario civile e comunale risguardanti l'esecuzione della leva stessa, il trasporto dei militari e l'alloggio della gendarmeria

3.° Università del Regno, da ritenersi sotto l'immediata dipendenza del ministero.

4.° Vescovadi, conferimento di beneficj di patronato Regio ed investimento delle temporalità per tutte le nomine ecclesiastiche, seppure anche quest'ultima facoltà non si credesse di affidarla ad essa Delegazione.

5.° Debito pubblico, lasciato a ciascuna Direzione da attivarsi in ogni circoscrizione Delegatizia colle stesse norme ed in dipendenza diretta dal ministero delle Finanze e dalla Corte dei conti.

Jol

Dalla stessa Delegazione dipenderanno direttamente le Prefetture, indirettamente gli ufficj di Circondario.

Dovrà essere assistita per la parte tecnica da una Direzione del Genio civile e per la parte contabile da un regolare e ben organizzato corpo di contabilità, il quale però, in quanto al personale, nello scopo di mantenere un giusto controllo per l'esatto adempimento della legge, dipenderà dalla Corte dei Conti.

Avrà pure sotto la sua immediata dipendenza la Tesoreria.

Emetterà le decisioni in primo grado per tutti gli affari amministrativi relativi ai Comuni di prima classe, in secondo grado per quelli dei Comuni di seconda classe ed in terzo grado pei Comuni di terza classe.

Primo dovere di questa importantissima magistratura sarà quello di fornire un esatto preventivo delle rendite e spese da servire di elemento per il preventivo generale del Regno da sottoporsi all'approvazione del Parlamento. Ottenuta questa approvazione, la Delegazione dovrà curarne in ogni parte l'esecuzione sotto le norme stabilite e la sorveglianza del ministero, dal quale dovrà dipendere per ogni schiarimento di dubbi emergenti.

Compilerà in fine d'anno il consuntivo da servire esso pure come allegato del consuntivo generale del Regno.

Occorrendo nel corso dell'anno di fare qualche variazione in più od in meno del conto presuntivo stabilito, si dovrà sempre chiedere l'approvazione al Governo centrale.

L'ufficio dovrà poi essere diviso in sezioni a seconda delle materie da trattarsi, le deliberazioni dovranno esser prese collegialmente sopra proposta del relatore coll'intervento almeno di tre Capi-Sezioni o Consiglieri, oltre al Capo referente ed al Presidente.

Le Delegazioni avranno la facoltà di nominare, dietro proposte dei singoli capi:

Per riguardo al Circondario, tutti gli impiegati di concetto e di ragioneria, meno il capo, la cui nomina viene riservata al ministero.

Per riguardo alle Prefetture, tutti gli impiegati d'ordine e la classe inferiore degli impiegati di concetto.

Per riguardo al proprio ufficio, i soli impiegati d'ordine, meno il capo d'ufficio, e finalmente dietro proposta dei Prefetti, i Sindaci dei Comuni di seconda classe.

La nomina dei Sindaci pei Comuni di prima classe continuerà come per il passato ad essere fatta dal Re.

Governo centrale o Ministero.

Conseguentemente dovrebbero essere introdotte nel Ministero le seguenti mutazioni:

Da quello della guerra sarebbero stralciate tutte le decisioni sui reclami contro le deliberazioni dei Consigli di leva e la liquidazione delle spese per l'esecuzione della stessa, trasporti militari somministrati dai Comuni ed alloggi della Gendarmeria.

Da quello delle pubbliche costruzioni, l'ispezione e liquidazione delle spese tutte per le strade ordinarie, ponti, canali e locali erariali.

Da quelli dell'interno e della finanza, per intiero la manipolazione di tutti gli affari affidati alla Delegazione, riservati però al Ministero delle finanze tutti i lavori che si riferiscono alle tariffe daziarie, perchè estese a tutto il Regno.

Dal Ministero di grazia e giustizia la liquidazione delle spese carcerarie e di trasferta, affidate alla Delegazione.

Quello dell'Istruzione pubblica verrebbe a limitarsi alle sole Università, ed all'alta direzione della istruzione media e primaria.

Quello di agricoltura, commercio ed industria sarebbe soppresso.

Il Ministero della marina non subirebbe variazioni.

La responsabilità dei ministri per riguardo alle materie assegnate alle nuove Delegazioni e Prefetture si estenderà specialmente ai seguenti punti:

1.° Se le nomine degli impiegati abbiano le qualifiche richieste dalle leggi e la capacità ed attitudine di poter disimpegnare con buon successo i propri doveri.

2.° Se siasi trascurato di dare in tempo gli ordini chiari e precisi per l'esecuzione delle leggi.

Digitized by Google

3.° Se non siasi provveduto nei debiti modi a riparare agli inconvenienti riferiti dalla Corte dei conti.

4.° Se siasisi date in tempo e fatte eseguire le disposizioni per la compilazione dei conti preventivo e consuntivo da sottoporsi all'approvazione del Parlamento.

La prima pianta di tutto il personale della nuova Amministrazione verrà stabilita dall'intiero Consiglio dei ministri, e ciò nell'intento che anche nel suo complesso corrisponda ai nuovi principj di generale unità ed uniformità.

Successivamente ciascun Ministero nominerà i propri dipendenti, meno le categorie affidate alla nomina dei Prefetti e delle Delegazioni.

Colla nuova organizzazione dell'Amministrazione non s'intende per ciò di togliere ai Ministri la facoltà di corrispondere in casi speciali ed urgenti anche direttamente coi Prefetti e Capi di Circondario e specialmente per tutte le urgenti ed importanti misure che hanno rapporto colla sicurezza pubblica, dovendosi ritenere per massima inconcussa che il Ministero è l'unico responsabile depositario del potere esecutivo dello Stato, di cui il Re è dallo Statuto investito, e che tutte le altre magistrature non esercitano che una podestà delegata e rilevano per conseguenza dal Ministero.

Corte dei conti.

Parrà forse a molti troppo ardita sentenza, ma è pur nostra opinione che la Corte dei conti, nel modo in cui trovasi attualmente organizzata, non raggiunge nè può raggiungere alcun utile risultamento, perchè falsata nelle sue basi.

Per convincersene, gioverà bene addentrarsi nel vero Stato delle cose. Fino a che si trattava di piccolo Stato poteva ammettersi benissimo che questa magistratura valesse a conseguire il doppio intento, di servire di controllo per tutti gli affari del Regno, estendendo la sua opera alla revisione e registrazione dei conti delle più infime amministrazioni e a dare le sue decisioni ed il suo voto sopra ogni affare contabile di poca importanza riflettente i conflitti fra i gestori, i Comuni e le Provincie; e

Digitized by Google

fungere in pari tempo come alta Corte posta di fronte al potere esecutivo per frenare, sotto il riguardo dei materiali interessi dello Stato e della nazione, ogni abuso, e coll' incarico di tenere il così detto conto generale delle ragioni attive e passive della nazione.

Ma il mutato stato di cose, per la creazione del nuovo Regno, richiede del pari una mutazione radicale nel sistema di questo corpo, quella cioè di limitare i suoi ufficj alle sole cure di alta sorveglianza, alla tenuta del libro mastro centrale riportando a capo il patrimonio in principio d' anno da svilupparsi con partite complessive per ogni Delegazione, onde trascrivere sulle medesime gli estremi dei singoli bilanci approvati dal Parlamento ed aggiungervi di seguito le variazioni in più od in meno accordate nell' anno dai ministri, ed a tenere in perfetto corrente il gran libro del debito pubblico.

La Corte dei conti dovrebbe poi avere l' incarico:

1.° Di sussidiare il governo nella compilazione del preventivo e consuntivo generale dello Stato e di proporre l' elaborato per la regolare revisione dei medesimi coll' esame dettagliato di tutte le pezze giustificative.

2.° Di sorvegliare la Tesoreria generale dello Stato, operando le opportune verificazioni dell' effettivo numerario in base del proprio libro, tenuto sempre in corrente per le notifiche che dovrebbero fare le singole contabilità per ogni evento di giro o trasmissione di fondi.

3.° Di esercitare le sue ispezioni sulle medesime contabilità, compilando i regolamenti interni, nominandone tutti gli impiegati subalterni e proponendo la nomina dei capi alla Corona col mezzo del Ministero, tenendosi continuamente in rapporto collo stesso pel regolare disbrigo di ogni affare.

4.° Di liquidare le pensioni di qualche importanza, mentre quelle di minor interesse dovrebbero essere proposte dalle singole contabilità di Stato e approvate dalle Delegazioni sempre in base al puro diritto determinato dalle normali, perciocchè la grazia non potrebbe procedere che dalla Corona.

Non abbiamo accennato che di volo i più salienti attributi della Corte dei conti, mentre nostro divisamento non è di for-

Digitized by Google

110

mulare un compiuto progetto, ma solo di fornire una precisa idea della pratica applicazione dei nostri principj; e questa considerazione valga ben anco per tutte le altre proposte contenute nel presente abbozzo riferibilmente al Comune, al Circondario, alla Provincia, alla Delegazione ed al Governo centrale.

CAPITOLO VIII

Osservazioni.

Un apposito regolamento, ma chiaro, senza ambagi e dettato con sintetica deduzione, dovrà stabilire gli obblighi, tutti e facoltà dei diversi ufficj amministrativi da noi proposti, sia nei reciproci rapporti, sia verso i Comuni e i privati. Lo stesso regolamento comprenderà pure la pianta degli impiegati e gli onorarj rispettivamente assegnati.

In quanto ai diversi ufficj contabili, opportune norme potrebbero ricavarsi dai regolamenti che in questa materia erano già in corso in Lombardia, quando altre provincie, come la Toscana e Napoli, non ne offrissero di migliori.

La Lombardia potrebbe pure offrire il mezzo pratico per la compilazione del presuntivo e consuntivo delle singole Delegazioni governative e per compenetrare gli elementi dei medesimi conti nel bilancio generale, in quella guisa che nelle amministrazioni private e nelle grandi case commerciali i bilanci di ciascuna provincia o di ciascuna speculazione si riportano sul Mastro centrale.

Rendesi poi assolutamente necessario di stabilire non solo la distinzione fra impiegati d'ordine e quelli di concetto, ma ben anco di quelli di contabilità, salvo, in caso di meriti speciali e di qualità distinte, ad accordare parziali sanatorie anche ai primi per passare alle altre due categorie; e importa del pari che gli onorarj siano eguali per tutti i ministeri e sempre in misura adeguata all'importanza dell'impiego, al grado ed alla responsabilità.

Così rendesi parimenti necessario che, almeno per riguardo

alle Prefetture si abbia a rinunciare al sistema delle nomine politiche, poichè per la positiva importanza che vengono ora ad avere, la Direzione deve esserne affidata a persone di incontrastata capacità e pratica nella trattazione degli affari e che queste possano essere continuamente applicate.

Non ci siamo fatto carico d'indicare le variazioni che potrebbe rendersi necessario d'introdurre nelle attribuzioni delle Prefetture in confronto del Consiglio e Deputazione provinciale, perchè ciò non potrebbe essere stabilito che dietro i più profondi studi.

Del pari non abbiamo tenuta alcuna distinzione nelle nostre proposte tra le materie regolamentari di competenza dei ministri e quelle che devono dipendere da leggi speciali del Parlamento, imperocchè noi sotto la qualifica generale del Governo abbiamo sempre inteso di indicare i supremi poteri dello Stato nel loro complesso.

In ordine all'Amministrazione giudiziaria, le nostre idee tendono a raggiungere l'intento di avere regolarmente due stadj di giudizio, il primo al Circondario ed il secondo nella città di residenza della Delegazione governativa, senza che con grave sacrificio di tempo e di spesa, un giudizio debba dipendere dall'altro.

In quanto alla Cassazione, noi non ci arroghiamo di definire la quistione tanto agitata tra i giuristi tra l'unicità o la pluralità delle Corti supreme, e tra il sistema della Cassazione e quelle delle tre istanze, o sul modo di conciliare questo con quello.

Viene poi di conseguenza che i tribunali nelle città di residenza delle Prefetture dovrebbero avere qualche maggiore attribuzione anche pel disbrigo di processi, la cui decisione compete alla Corte d'Assisie.

Venendo colle nuove istituzioni ad organizzarsi anche un regolare triplice stadio di giudizj tanto nell'Amministrazione civile che in quella giudiziaria, dovrebbero di conseguenza cessare i tribunali del contenzioso amministrativo e finanziario.

Digitized by Google

112.

CONCLUSIONE

Torniamo dunque là donde siamo partiti.

Si farà, si disfarà, si tornerà da capo a fare ed a distruggere, ma non si raggiungerà mai un lodevole, e neppure compatibile ordine di cose, fino a che non si penserà ad una riforma radicale del sistema d'amministrazione in corso, perchè basato sopra principj incompatibili coll'attuale situazione economica, morale e politica del Regno d'Italia.

Il nostro abbozzo di progetto tenderebbe appunto a questo scopo. Esso s'informa al seguente semplice concetto:

Unità assoluta per ogni istituzione d'ordine politico, e quindi anche nel compartimento territoriale del Regno, che dovrà perciò essere il medesimo per ogni ramo della pubblica Amministrazione, il medesimo per la sfera d'azione di tutti i ministeri. Discentramento dell'amministrazione sino al punto che ciascuna delle grandi Provincie o *ex* Stati, che formano attualmente il Regno d'Italia, abbia in luogo l'intiero svolgimento d'ogni affare almeno per tutte le parti che non arrechino pregiudizio agli interessi generali.

Esso raggiunge inoltre un positivo risparmio di spesa di circa cinquanta milioni dipendentemente:

a) Dalla soppressione del Mandamento e dalla concentrazione dei relativi ufficj amministrativi, finanziarj e giudiziarj nel Circondario.

b) Dalle minori somme d'onorario per gli impiegati traslocati dalla Capitale alle Delegazioni governative.

c) Dal risparmio dei giudizj del contenzioso amministrativo.

d) Dal risparmio di tutta la serie dei provveditori, ispettori e sottispettori scolastici.

Digitized by Google

e) Dal concentramento del ministero d'industria e commercio in altri ministeri.

La quale cifra di cinquanta milioni di economia, unita al maggior prodotto che dovrà necessariamente risultare dall'attivazione di migliori sistemi di contabilità e controllo, che può valutarsi per lo meno ad altri venti milioni, ci darà in tutto un beneficio finanziario di milioni settanta.

Con qualche maggiore economia in talune spese col dislocamento di talune altre dal preventivo generale a quello delle singole Provincie e con qualche nuovo titolo d'imposta, si potrà facilmente, senz'aggravare di troppo le popolazioni, portare quella somma a circa milioni cento, ed in un termine poco rimoto, toccare il sospirato punto, in cui le rendite pareggino le spese ordinarie dello Stato, e ciò per la evidente ragione, che dipendendo il deficit dalla sola irregolarità dell'amministrazione, tolta la causa, deve necessariamente cessare anche l'effetto (1).

Conseguentemente, se il sistema da noi proposto non fosse già stato altrove praticato con successo, non crediamo d'illuderci affermando che lo si avrebbe dovuto ideare per l'amministrazione del nuovo Regno Italiano, alle cui condizioni specialissimamente si attaglia, come quello che deve praticamente raggiungere l'intento di soddisfare a tutti i particolari bisogni senza menomamente intaccare l'unità nazionale.

Certo che si potrebbe fare anche meglio, ma noi siamo nell'intimo convincimento che agli esperimenti d'istituzioni più squisite si avrà tempo di pensare in seguito (2), avendosi ora

(1) Sono affatto prive di fondamento le azzardate accuse che l'Italia corra pericolo di fallimento, perchè si hanno ancora tutte le risorse vergini, in guisa da poter far fronte a qualsiasi impegno senza il bisogno di ricorrere a mezzi straordinarj, e mostra di conoscere ben poco la nostra ricchezza chi con tanta leggerezza si fa sostenitore di simili assurdi; chè non vi è Nazione ch'abbia con minori sacrificj dell'Italia potuto acquistare la propria indipendenza e libertà.

(2) Fra queste si potrebbe comprendere anche la proposta del cav. avv. Alessandro Righini contenuta nella sovracitata sua memoria per la concentrazione dei piccoli Comuni, alla quale però non conviene pensare per ora trattandosi di operazione, che incontrerebbe molte difficoltà pel conflitto degli interessi di ciascun Comune e per la decisa avversione dei Comuni medesimi.

114

il patente bisogno di una amministrazione regolare, e di escire da quello stato sempre incerto, sempre oscillante, a sbalzi ed a rappezzi, che conturba gli animi, danneggia tutti gli interessi, discredita il Governo e compromettendo anche in faccia all'estero l'onore della nazione, fornisce ai nostri nemici un'arma ben più formidabile che le scomuniche, e più pericolosa che il brigantaggio.

523412

Digitized by Google